



Title	高校教育改革と中央地方関係
Author(s)	伊藤, 孝直
Citation	北海道大學教育學部紀要, 78, 147-204
Issue Date	1999-06
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/29588
Type	departmental bulletin paper
File Information	78_P147-204.pdf



高校教育改革と中央地方関係

伊 藤 孝 直

High School Education Reform and Relations between the Central Government and Local Governments in Japan

Takanao ITO

目 次

はじめに	147
第1章 高校教育改革と政策研究	148
第2章 昭和50年代の高校教育政策	151
(1) 第2次高校生急増期と高校新增設問題～中央と地方～	152
(2) 昭和48年諮問の教育課程審議会～中央と現場～	159
第3章 単位制高校のインプリメンテーション過程分析	168
(1) 中央における構想	171
(2) 地方での具体化	176
まとめ～今日の高校教育改革を捉えるために～	188

はじめに

今日の高校教育は、その分類が不可能なほど多様化し、全国各地でさまざまな高校教育が行われている。そして今なお、更なる多様化が進められる方向へと高校教育改革は向かっているのである。

高校教育の多様化は、戦後の高校教育史を特徴づける言葉である。1960年代初頭頃には、高校教育の多様化といえば、学科の多様化という形で進められてきた。[佐々木, 1992] そして、この時代の高校教育は、中央による規制の下で展開されていたのである。厳格な学習指導要領とそうした教育内容を実施することのできる十分な財政的負担が、中央主導の下で行われてきたのである。とりわけこの頃には、高度経済成長を支える人材の育成のために、工業教育の振興が行われていた。

この中教審答申(1957年「科学技術教育の振興方策について」=引用者注)によって示された諸方策のうち、高等学校工業課程の増設については早速、58年度から予算措置が採られ、60年代に入ってから「国民所得倍增計画」のもとで一層拡大されるに至る。高等学校産業科^{註1}は、1958年(昭和33年)3月の初中局長通達「産業科について」によって発足し、「産業教育振興法」による国庫補助によって設置が促進された。[三原, 1988: 141]

60年代前半に展開される高等学校生徒急増対策は工業高校増設を中心として実施されることになった。工業高等学校増設については、「国民所得倍增計画」にみあう工業課程入学定数の増加をはかるため国庫

補助金を全体として増加させる一方、「産業教育の実験実習のための設備・施設の整備」については補助金率を引き上げ二分の一とすること等が行われた。また工業教員の確保のために、1961（昭和36）年に三年制の国立工業教員養成所（9箇所、入学定員合計880名）が設置された他、同年、「教育職員免許法」等の一部改正が行われ、大学の工学部卒業者で教職課程を履修しない者にも工業教員の免許状を授与することができるようにされた。[三原、1988：147]

これに対して、今日の高校教育多様化の特徴は、各々の学校間、学科間における差異が、高校教育に関するさまざまな規制の緩和に起因するという点である。すなわち、学習指導要領の弾力化や、入試制度の自由化等によって進められているのである。例えば、学習指導要領の弾力化については、1978年改訂告示された学習指導要領を転換点として「高等学校教育の多様化政策は、職業教育を中心とした『学科の多様化』から、高等学校教育全般にわたる『教育内容・方法の多様化』へと方針が転換されてきた」とされる。[飯田、1992：54] また、入試制度については、1984年の初中局長通知によって学校教育法施行規則が一部改正され、同一県内においては同一時期に同一問題によって入試を行うこと、という規程が削除されている。[元井、1998] こうした包括的改革の他にも、単位制高校の創設や総合学科の制度化など、学校制度の多様化にまで踏み込む改革も行われていることは、あらためて指摘するまでもないだろう。本論文の出発点は、こうした高校教育改革の「構造」を探るということである。高校タイプの多様化や、入試制度の多元化等、今日の高校教育改革はさまざまな「現象」として現れてきているが、こうした個々の「現象」の背後にある「構造」を政策研究に依拠して見ていこうというのが本論文の目的である。ここで「構造」というのは、二つの意味からである。一つは、高校教育改革に関するさまざまな政策間の関係である。これは、第1章で取り上げる。ふたつ目は、高校教育改革における改革主体（アクター）間の関係構造である。これは、主に第2章、第3章で取り上げる。

第1章 高校教育改革と政策研究

政策とは、一般に政府行動の案であるとされ、政策循環といういくつかの段階のプロセスによって定義づけられる。例えば、大森は次の五つの段階によって説明している。[大森、1981] まとめると、政策は次のような段階を経るといえる。

- ① 社会次元において顕在しないし出現する争点もしくは紛争が統治主体の反応を誘発し、政策の誕生を準備する「政策課題の形成」（political agenda-building）の段階。
- ② その政策課題を解決する行動方途を考案するため関連情報を収集・分析し適切な政策原案を策定する「政策作成」（policy formulation）の段階。
- ③ 特定の解決策を公式に審議し、その実行可能性を担保する権限と資源の賦与を決定する「政策決定」（policy decision）の段階。
- ④ 公式に決定された政策を具体的な現実状況の中で各種の行政作用を通じて実施する「政策執行過程」（policy implementation）の段階。
- ⑤ この政策執行の過程で、あるいはその結果として生じるさまざまな効果ないし有効性を評定し、その評価に基づき特定の政策の継続、拡充、変更ないし廃棄を新たな政策課題へと環流させる「政策評価」（policy evaluation）の段階。

五つの段階を経て再び「政策課題の形成」へと環流する一連の流れを連続的にとらえるのが、政策循環論である。

本稿ではとくに、④政策執行過程（以下では、それをインプリメンテーション過程と言い換えている）に注目した。なぜなら、インプリメンテーション過程にこそ、高校教育改革のアクター間の関係構造の特徴を顕著に見出すことができると推察されるからである。インプリメンテーション過程とは、政治的決定を受けて開始される行政過程に他ならない。したがって、中央から地方へ；そして現場へという政策の流れに即して、それぞれの段階である政策がどのように変遷しつつ具体化されていくのかというインプリメンテーション過程を見れば、高校教育改革のアクター間の関係構造が見いだせると考えたからである。これについては、第2章、第3章で詳しくみる。

さて、中央による政策の実施は、地方から見れば政策の決定であるといえる。政策循環論の限界は、単数の政策については成り立つが、複数形の「政策」については何も語ることができないということだ。例を挙げて説明しよう。中央で決定されたある法律と、それに基づいてそれぞれの地方で設計される行政計画とは「政府活動の案」という次元では同じ範疇に含まれるものであり、ともに政策として、それぞれについての政策循環を論じることが可能である。ところが、法律から行政計画へという変換過程を見ると、外形的变化は受けつつも「政策の目的」という点では共通性をもっており、同じ集合に属する特定の「(複数形としての) 政策」(policies) と考えられるべきであろう。そこでは、中央の法律と地方の行政計画とは目的—手段の関係の中で結ばれ、集合としての「政策」として存在しているのである。

政策には要素として目的と手段が含まれているのであるが、目的、手段の区別は本来相対的なものであって、ある手段にとっての目的はより上位の目的にとっては手段である。つまり、究極的な目的から最下位の具体的な活動に至るまで目的と手段とは何層もの階層をなしており、この目的・手段連鎖の一階層に相当する個々の政策も目的・手段連鎖に対応して何層もの重層構造をもった体系を形成している。今仮りに究極の目的を漠然とした「公共の福祉」と考えるならば、政府のあらゆる活動はそれを実現するための手段である。たとえば、「公害防止政策」は、公害という公共の福祉を阻害する要因を取り除き、環境の保全を目的とする政策である。そして、「大気汚染対策」、「産業廃棄物対策」等は「公害防止政策」を実現するための手段であり、一段下位の政策である。さらに、「大気汚染対策」には、排出される有害物質に応じて「イオウ酸化物対策」、「窒素酸化物対策」という「大気汚染対策」を実現するための手段たるより下位の政策が存在している。そして、この個々の有害物質に対する対策も、より下位の、有害物質の排出を抑制するための具体的な方法に対しては、目的であり、より上位の政策になるのである。[森田,1982:45]

ここでは、目的—手段の連鎖構造の中で政策が「重層構造をもった体系」として捉えられている。このように、政策を集合として扱うということは、政策を体系として捉えることに他ならないのである。

こうした政策の目的と手段という二つの要素の連鎖構造から、政策決定と政策実施の連鎖構造を導くことができる。森田による政策の重層構造的なとらえ方をふまえて、山口(1987)は、政策決定と政策実施の間にもまた重層構造がみられるという。

政策の集合は重層的段階構造からなると考えれば、異なる政策のレベルの間においても、このような循環連鎖は存在しているといえる。換言すれば、あるレベルにおいて作成・決定された政策は、

その下のレベルにおいて政策が形成されることによって実施されるということもできる。たとえば、立法構想としての計画は、法律が作成されることによって実施され、法律は政令・通達で作成されることによって実施されるということができる。[山口, 1987: 58-59]

こうして政策を集合(体系)として捉えることによって、一つの「政策」が変化しつつ具体化していく過程を捉える準備が整った。

さて、高校教育改革の構造を把握する上では、政策の包括性にも注目することが必要であろう。すなわち、その政策が個別の改革に適用されるものか、それともあらゆる高校教育改革を視野に入れたものであるのか、というもうひとつの分類軸が必要である。

以上の二つの観点から、山口(1987)を参考に、高校教育改革に関する政策を次の4つに分類して考えていくことにした。

表をみてわかるように、タテ軸に具体性の軸を、ヨコ軸に個別性の軸をとり、それぞれ〈基本設計〉と〈実施設計〉、〈総合計画〉と〈個別計画〉という二つの段階に区分することで4つの類型に分類しようと試みている。

		総合計画	
		個別計画	
基本設計	実施設計	①後期中等教育機関としての高等学校の多様化	③「総合学科」「単位制高校」「総合選択制」
		②高校生急増対策学習指導要領の改訂	④個別の事例

▶ 個別性の軸

↓
具体性の軸

まず、①〈基本設計〉——〈総合計画〉的政策には、今日の高校教育改革を特徴づける「後期中等教育機関としての高校の多様化」政策が位置づけられよう。これは政策といっても抽象的で包括的な概念であり、個別の、あるいは／また具体的な諸政策によって、その実態が明らかになる。また、この〈基本設計〉——〈総合計画〉的政策の特徴は、その抽象性ゆえにイメージを作り出す。

次に②〈実施設計〉——〈総合計画〉的政策をみてみよう。たとえば、「学習指導要領の改訂」政策がこれに該当する。この区分の政策は、すべての高校教育の改革に影響を与えるという点で包括的ではあるが、具体的な実施事項を伴っており、その点が①との相違点である。①②はとも

に〈総合計画〉であるという点が共通している。〈総合計画〉は今日の高校教育改革をマクロな視点からとらえるものであり、「単位制高校」政策や「総合学科」政策などの〈個別計画〉は、〈総合計画〉という全体における部分要素であると見なすことができる。ただし、ここで注意したいのは、本論文では〈総合計画〉的政策においては、〈基本設計〉から〈実施設計〉へと具体化されていったと捉えていない点である。すなわち①→②というベクトルで二つの関係を見ることはせず、①は②からの演繹という形で浮かび上がってきたというとらえ方によって①②を一体的に考えたいと思う。すなわち、「学習指導要領の改訂」の政策過程や、「高校生急増対策」をめぐる問題がどのように処理されたかという分析によって、「後期中等教育機関としての高校の多様化」という〈基本設計〉を析出してみたいと思う。

次に③〈基本設計〉——〈個別計画〉的政策であるが、ここには「単位制高校」政策や「総合学科」政策などが含まれる。ただ、注意を要するのは「単位制高校」政策や「総合学科」政策というのは、いずれも、イメージを形成しつつもより具体的な政策を枠づける目的や手段をもつものである、という点である。もちろん、この③〈基本設計〉——〈個別計画〉的政策は中央の策定した政策にのみ限られるものではなく、「総合選択制高校」など地方における政策もこれに含まれる。「単位制高校」「総合学科」などとカッコをつけたのは、理念型としてのそれであって、現実態ではないということに留意してほしい。③の具体化されたものが④〈実施設計〉——〈個別計画〉的政策である。

このように、高校教育改革に関わる政策を4つに分類し、考えていく。

第2章 昭和50年代の高校教育政策

まず、政策分類の②〈実施設計〉——〈総合計画〉的政策を取り上げ、見ていこう。本章では、昭和50年頃の二つの高校教育政策について考察していく。一つは、第2次高校生急増期とそれに伴う高校新增設問題であり、もうひとつは、昭和48年に諮問される教育課程審議会と学習指導要領である。私は、この二つの高校教育政策がともに今日の高校教育改革に関わるアクター間の関係構造が形作られた起源になっていると考える。

では、なぜ昭和50年か。高校教育の多様化路線は、例えば、昭和46年の中教審答申（いわゆる46答申）にも見られるものである。そこでは、以下のように「コースの多様化」として述べられている。

(2)生徒の能力・適性・希望などの多様な分化に応じ、高等学校の教育内容について適切な多様化を行うこと。この場合、コースの多様化と同時に、個人の可能性の発揮と志望の変化に応じてコースの転換を容易にし、また、さまざまなコースからの進学のを確保すること。^{注2}

しかし、46答申では、この「コースの多様化」については詳細には述べられておらず、具体的にどのようなコースを想定しうるのは不明である。とはいっても、このように高校教育について具体的な改革について言及できなかったのは、ある意味では当然のことであろう。昭和45年に高等学校学習指導要領が全面的に改訂され、教育課程面での改革がまさに始まろうとしていた時期であったからである。したがって、「高校教育の多様化」は、46答申が出された昭和46年の段階では、単なるスローガンであったといつてよいだろう。むしろ、この答申の目玉は高校教育そのものを学校体系全体の中で位置づけ直すことにあった。46答申が「第三の教育改革」を目指した

といわれるのも、こうした大がかりな改革を指向していたからである。46答申は、具体的には、これまでの学校教育体系を抜本的に見直すことを射程に入れた、「先導的な試行」による中央主導の教育改革を目指していたのである。

第二 初等・中等教育改革の基本構想

1 人間の発達過程に応じた学校体系の開発

現在の学校体系について指摘されている問題の的確な解決をはかる方法を究明し、漸進的な学制改革を推進するため、その第一歩として次のようなねらいをもった先導的な試行に着手する必要がある。

- (1)四、五歳児から小学校の低学年の児童までを同じ教育機関で一貫した教育を行うことによって、幼年期の教育効果を高めること。
- (2)中等教育が中学校と高等学校とに分割されていることに伴う問題を解決するため、これらを一貫した学校として教育を行ない、幅広い資質と関心をもつ生徒の多様なコース別、能力別の教育を、教育指導によって円滑かつ効果的に行なうこと。
- (3)前二項のほか、小学校と中学校、中学校と高等学校のくぎり方を変えることによって、各学校段階の教育を効果的に行なうこと。
- (4)現在の高等専門学校のように中等教育から前期の高等教育まで一貫した教育を行なうことを、その他の目的または専門分野の教育にまで拡張すること。(傍点引用者)^{注3}

(2)(3)(4)をみて分かるように、46答申が目指したのは、高等学校改革というより後期中等教育の改革であったと言ってよいだろう。(2)や(3)では前期中等教育との接合あるいは修業年限の見直しを、(4)では高等教育との関係を抜本的に見直そうという政策意図が表れている。そして、それは単なる構想ではなく、具体的な手段としての「先導的な試行」を伴っているということが重要である。

しかし、「先導的な試行」はこのときには実現されることはなかった。学校教育制度の抜本的見直しを目指した46答申の施策が実現されなかったということは、中央が法的・財政的なイニシアティブを握って進める教育改革が挫折していたことを物語っている。このように、46答申においては、高校教育の多様化が実現されなかったばかりでなく、中央主導の教育改革に限界の兆しが見え始めていたのである。

(1) 第2次高校生急増期と高校新增設問題～中央と地方～

第2次高校生急増期とそれに伴う高校新增設が問題になってきたのは、昭和48年頃のことである。[リード、1990:189] この頃、三大都市圏^{注4}を中心に中卒者の急増が見込まれ、全国知事会（以下、知事会）、都道府県教育長協議会（以下、教育長協）、全国高等学校長協会（以下、全高長）がこぞって国庫補助を求めている。しかし、昭和49年度、50年度と、高校整備事業費としての起債は、それぞれ60億円、300億円と認められたものの、国庫補助については認められなかった。昭和50年に入るとこの問題は国会でも取り上げられ、文部省も重い腰を上げざるを得なくなっていた。

昭和50年3月14日、第2次急増期問題は衆議院文教委員会で取り上げられているが、このときには中学浪人が2万人でるとの試算が栗田委員から示されている。これに対し、永井文相は次のように答弁している。

2万人程度の人が積み残しになっているからそこで考えなければいけないということなのですが、それはもちろん積み残しになっている人について考えなければいけません、他方、私が学校体系全体についていろいろ考えていると申しましたのは、たとえば各種学校というものがございます。各種学校の中にも、充実しているもの、規模の大きいもの、それほどでないもの、いろいろありまして、そういうものの一部を専修学校的なものに固めていったらどうかというようなことを国会でも御議論になっているというふうに私は理解しております。そこで今までの考え方は、とにかく高校に行き、そして大学に行きというのですが、その大学も必ずしも中身が充実しているというふうになっておりません中で、日本の経済というものも急成長時代を終わって変わってきている。そうすると、むしろ各種学校的なものも、これまで以上に重要になる可能性もある。そういうものとの関連において考えなければならないので、私は、いま2%（高校志願者のうち2%が入れない状態にあるとの永井文相の発言がこの前にある：引用者注）収容しきれなかった人口の問題についても、単純に全国的な高校増設問題ということで対処すべきかどうか、少し時間をいただきたいという気持ちでおりますのが偽らざる気持ちです。[第75回国会・衆議院文教委員会会議録第4号]

ここでは、第2次急増期対策として、中卒後の後期中等教育機関に高校以外の各種学校も含めた対応もあり得る、という可能性を示唆している。この発言は戦後高校教育史においても注目されるべきものであろう。これまで上昇を続けてきた高校進学率を再考すべき時が来ている、との認識が示されているからである。そして、これは文相の思いつきによるものではない。その後の展開をみると、この永井文相発言に、当時の文部省の方針が反映されていると考えられるからである。

この時からおよそ3カ月後の昭和50年6月16日、当時の今村・文部省管理局長は、都道府県・指定都市教育委員長会議および同教育長会議の席上で、「正式に局長としての考えになりつつある今村個人の考え」という曖昧な位置づけをした上で、次のような発言をしている^{註5}。先の文相の国会答弁とあわせて考えると、ここには高校新增設問題に対する文部省の考え方が如実に示されている。

（大要）

- (1) 過密八都府県を中心に高校進学者が急増するとあって、自明のこととして、高校新增設が叫ばれているが、自明のことであるのか。過密県に高校を新增設すれば、人口集中がますます促進されることになる。
- (2) 当該都府県で立てられている新增設計画では、進学率を96%程度に想定している。これは高校教育が建て前としている基準とは違う。高校とは何かという基本理念について、改めて考える必要がある。
- (3) 今後、数年間に八都府県で231校、その他の年を含めると336校もが必要でそのための財源は1兆円もいる。しかし、50年度の公立文教施設整備予算は総額で2000億円という実情。現実の問題として、1兆円を国や地方自治体でまかなうのは不可能、できぬ相談だ。
- (4) 私個人の考えだが、公費ではやらないというくらいの建て前で対策を考えるべきだ。第1次高校生急増期のピークだった40年には、全国で507万人を収容したが、現在の高校生総数は420万人で、全体的には余裕がある。すでに過疎県では、生徒減に伴う教員定数減対策に頭を痛めている実情だ。過密県は自分の県内に高校を建てるという発想から転換し、過疎県と提携し、その余裕のある校舎に自分のところの進学者を送り込むようにしてはどうか。その場合、寄宿舎や屋体などに公費助成をすることも考えられる。地方では大学生を都会に送り込んでいる。都会では高校生を親元から離して地方に送り込むのも、

教育的にみても意味があると思う。

(5)高校進学率が今日のような状況になっているのに、50%時代の基準のままでいるのは問題だ。学習指導要領をはじめとして、大幅な弾力化が必要だ。それによって、例えば各種学校や企業訓練施設を手直し、高校に転換できる道を開いてはどうか。また、技能連携を拡大したり、昼間定時制を全日制に移行させるよう検討すべきではないか。[内外教育、1975. 6. 27: 2-4]

総じて、高校新增設に対して補助を行うことに慎重な姿勢をみせているだけでなく、第2次急増期に際して高校の位置づけを見直そうとする意図が感じられ、この時代の文部省の高校教育に対する考え方を捉えて取ることができる。

ここでは、いくつかの注目すべき考え方が示されている。

一つは(2)において、新增設計画で示された、進学率が96%の中での高校教育の基本理念は何かという問題提起を行っていることである。発言の席が、都道府県教育長会議であるという点からしても、またその他の発言内容からみても、第2次急増期(=昭和50年前後)が高校教育の一つの転換点としてその基本理念が問われる状況にあった、ということを文部省は認めていると捉えられる。

ふたつ目は、(4)について、いわゆる「高校疎開論」といわれるような、相対的に収容人数に余裕のある過疎県と、過密県とくに高校生の急増が見込まれている八都府県との間を調整するという中央政府の役割を強調していることである。「高校疎開論」は、中央(文部省)が自らの総合調整能力によって第2次急増期を乗り切ろうという意図による試案であった、といってもいいだろう。

三つ目は、(5)について、文部省は学習指導要領等の弾力化により、各種学校や企業訓練施設の高校への転換を図る方策や、昼間定時制課程の全日制課程への移行など、高校制度の大幅な見直しを図り、新增設の負担を軽減しようと考えていたことである。学習指導要領等の弾力化は、中央の裁量に委ねられているといっても過言ではない。したがって、これによって各種学校や企業訓練施設が高校へと「衣替え」されれば、「条件の整備による高校制度の再定義」として中央のイニシアティブがかなり発揮できたことになるだろう。

以上、このような管理局長の発言からは、次のことが推察されよう。すなわち、文部省は第2次急増期においては、管理局を中心にかんがりのイニシアティブを発揮しうる余地があったし、またその決意もあったということである。もちろんこの「イニシアティブ」の中には、高校生の急増に対する量的な対応においてのみならず、高校教育の再定義という質的な転換が含まれていたことは重要である。そして、それを実行するかのように、昭和50年7月9日、管理局は省内に「高校問題対策協議会」^{注6}を設置している。

管理局は高校生急増対策に関する文部省としての基本的考え方を確立するとともに、これと関連して、高校の設置基準や教育課程のあり方など、総合的に見直すよう主張、初中局に呼びかけて、省内に「高校問題対策協議会」を設置することになった。

検討項目として、

1. 高校増設対策に関する基本的な考え方。
2. 高校該当年齢人口における地域的格差の調整。
3. 職業訓練施設や各種学校等との技能連携制度の改善。

4. 市町村昼間定時制高校の全日制高校への移行。
5. 高校設置基準のあり方。

[内外教育, 1975. 7. 15: 2-4]

この「高校問題対策協議会」は、初中局ではなく管理局を中心に設置された、ということには注目すべきである。既にみたように、管理局長の発言にあった「高校疎開論」や昼間定時制の全日制への移行などが検討項目に盛り込まれており、高校進学希望者をどのような形で後期中等教育機関に吸収するか、という意図が見えかくれしているからである。「高校問題対策協議会」は、高校教育の基本理念を検討することを中心に組織されたものではなかったのである。

また、朝日新聞には、7月9日に開催された「高校問題対策協議会」初会合の様子が次のような記事になっている。

協議会としては、新增設に対する基本的な考え方として①“高校全入”は国民的要望とみて従来の「エリート選抜」から進学希望者は全員受け入れられるよう方針を改める②今度の高校増設要望は過密県に集中的に起きているので、高校疎開など地域的不均衡の是正をはかる、の2点で原則的な一致を見た。(中略)

高校疎開の例としては、文部省が補助して大阪府立の高校を島根県下に建てるとか、過疎県の私立高校から声が出ている「学校貸し」に過密県が応じる、などのケースが話し合われた。[朝日新聞縮刷版, 1975. 7. 10: 330]

「高校問題対策協議会」の初会合の席では、「高校疎開論」が具体的に話し合われていること、さらにそうした「地域的不均衡」を是正しようという「基本的な考え方」が、「原則的な一致を見た」ということである。前に紹介した管理局長の発言について、その中に文部省が第2次急増期において中央の立場からイニシアティヴを発揮しようという意図がみられると捉えたが、「高校問題対策協議会」でもこの点は同様である。したがって、文部省内においては、第2次急増期に対して無策であったというわけではなく、さまざまな可能性を検討していたといえる。そしてそれはかなり大胆なものであった。今村管理局長の発言や、「高校問題対策協議会」初会合の「検討項目」には、これまでの高校教育の抜本的見直しの契機を含んでいたからである。すなわち、昼間定時制課程から全日制課程への移行の促進や、職業訓練施設や各種学校などの後期中等教育機関を高校に組み込むという方策などは、これまでの高校教育政策を見直す契機を含んだものであったといってもいいだろう。

さて、それでは、「高校問題対策協議会」の「検討項目」にみられるようないくつかの方策によって事が進んだのかといえば、決してそうではなかった。その最大の理由は、高校の設置者である地方（都道府県）の理解が得られなかったからである。既にみたように、高校設置者である都道府県教委等が文部省に国庫補助の陳情を行ったところから、第2次急増期問題は表面化し、政治課題となってきたのであった。したがって、高校教育の問題は中央よりも地方の問題として受けとめられていたし、複数の県にまたがる「高校疎開論」など文部省の総合調整能力が期待される政策についても、当該都道府県の意向は無視できなかったのである。そして、こうした文部省の方針、とくに「高校疎開論」に対して、都道府県は強く反対したのである。

全国知事会は「何を血迷ったのか」と文部省に不信の目を向けている。知事会は昨年から高校増設のた

めの用地費の2分の1を国庫が補助するよう要求しているが、昨年は大蔵省の反対でつぶれ、ことに期待をつないでいる。ところが予算陳情の“夏の陣”が始まる矢先にこの案が出てきただけに虚をつかれた格好。「文部省のいうとおりに、過密地の生徒が過疎地に行ってくれるのなら、過疎県の高校に寄宿舎をつけ、そこに東京などの生徒を送り込めばいい。つまり高校が足りない過密の都府県と、逆に高校のあまっている過疎県とを差し引きすれば、過密都府県に高校を建てる必要はないことになる。これではまるで大蔵省に予算増額を断る理由を教えているようなものではないか」と怒る。[朝日新聞縮刷版, 1975. 7. 24 : 753]

この夏、文部省は「高校疎開」をいい出した。地価の高い都会に高校をつくったのでは、金がいくらあっても足りない。過疎地に全寮制の高校を建てた方が、安上がりだ、と。

例えば、都立高校を東北や信州に建てる。土地は安いし、うまくいけば、過疎で閉校になった校舎が使える。(中略) 来年度(昭和51年度=引用者注)予算の概算要求に20校分の寄宿舎新設費補助金を加えた。

ところが、知事会が怒った。首都圏や近畿圏では、生徒が増え、高校が足りない。逆に、東北や九州といった過疎地では、高校があまる。その差し引きができるくらいなら、全寮制どころか、高校を全然建てなくても、やっていけるはずではないか。

知事会の席上でも「机上の空論」「文部省の役人は、何を考えているのか」と、手厳しい発言が続いた。[朝日新聞縮刷版, 1975. 10. 8 : 266]

「高校問題対策協議会」初会合の後、直ちに知事会は3年以内に441校の公立高校を新增設しないと、中学浪人が激増するとデータを示した^{註7}。また、「埼玉、千葉、神奈川、大阪、奈良、愛知、兵庫の7府県知事(愛知と兵庫は代理)は7月25日に、『大都市における人口急増府県知事会議』を開き、『文教施設、とくに高校の拡充、整備のため、2分の1の国庫補助制度の創設』などを政府に要請していくことにし、三木首相に要望書を手渡した。」[朝日新聞縮刷版, 1975. 7. 26 : 801]「高校問題対策協議会」が目指した、文部省主導による第2次急増期対策——これは、高校新增設に対する国庫補助に消極的な態度をとりつつ、高校そのものの設置基準を弾力化することによって、極力高校の新增設を抑えようとしたものであった——に対しては、このように地方から激しい反対の声が挙がったのである。

しかし、やがて地方は、これまでの陳情活動によって第2次急増期を乗り切るための国庫補助を引き出す、という中央に依存した形で問題解決を図るという発想を転換させていく。都道府県教育長協議会(教育長協)は、高校教育の性格規定を行い、国民にとって高校とはどのようなものかを明示することによって、高校教育の必要性を訴えていこうという方針を採るようになるのである。昭和50年7月28日、教育長協は総会で「高校問題プロジェクトチーム」を設置し、国民にとっての高校教育の役割と位置づけを検討しはじめたのである。その設置の目的と検討事項は以下の通りであった。

その目的は、90%を超え、引き続き上昇傾向を示す高等学校への進学率と、今後20年間にわたり予想される高等学校への進学者の急増に対応し、これからの高等学校がその役割を果たすためには、高等学校のあり方について基本的な考え方を明らかにするとともに、具体的方策を樹立することが必要であるというものであった。

検討事項は、高等学校教育について、①現状と問題的を分析し、②基本的考え方を確立し、③課題に対す

る行政の方針を明確にした上で、④具体的方策を樹立することであった。

(出典は、平成元年発行の『都道府県教育長協議会40周年全国都道府県教育委員長協議会30周年記念誌』)

教育長協による「高校問題プロジェクトチーム」の設置は、第2次急増期をめぐるプロセスの中では、転機だと位置づけてよいだろう。なぜなら、これまでは中央に対する国庫補助の陳情活動によってのみ問題解決を図ろうとしていた地方が、問題の本質を見据え、高校教育の性格を見直すことによって高校教育改革に着手した瞬間であると捉えることができるからである。「高校問題プロジェクトチーム」を設置しようという話がどこからわき起こったのかは定かではない。もしかすると、文部省の「助言」によるものかもしれない。しかし仮にそうであったとしても、文部省は自らの企画立案能力の限界を認め、高校教育の基本理念を再考する役割を教育長協に任せたとはいえるだろう。いずれにしても、文部省によっては、膨れ上がる高校生を高校（あるいは後期中等教育機関）がどのように吸収するかという量的な発想しかなかった（あるいは、できなかったのか）といっても言い過ぎではないだろう。

この後、高校問題プロジェクトチームは報告書を出し、続けて第2次プロジェクトチームを発足させていく。

このように、教育長協は第1次、第2次とプロジェクトチームを組織し、第2次急増期を端緒とする高校教育改革を先導していったのである。中でも「新しいタイプの高校」に象徴されるように、高校を国民教育機関としてとらえ、多様なプログラムによって高校教育の多様化を推進するという提言は、それ以後の高校教育改革に大きな影響を与えていく。文部省も「高校問題プロジェクトチーム」（第一次プロジェクトチーム）の最終報告の後で、それに追従する形で「高校教育に関する懇談会」を設置し、「新しいタイプの高校」の実現に取り組む姿勢をみせた。しかし、この懇談会は何一つ具体的な政策を示すことができず、単位制高校や6年制中等学校などは臨教審による検討を待たねばならなかった。

では、教育長協の取り組みは、その後の高校教育改革にどのように影響を与えたのだろうか。この点については、明確に証拠を出して示すことはできないように思われる。高校教育改革に限らず、改革というのは漸次進行するものあるために、政策が成立した時点でもって一気にシステムが転換するというわけではない。また、ここでの政策過程は特定の法令の成立に関わるものではなく、時代の雰囲気のようなものであるために、昭和50年代以降の高校教育政策をそれ以前との対比によって検討することは困難である。しかし、以下に示すのは、教育長教の「高校問題プロジェクトチーム」の取組みが、今日の高校教育改革に与える影響が決して小さいものではなかったという証である。

まずひとつ目は、教育長協プロジェクトチームの議論が、その後の中央の高校教育改革に直接的に影響を与えたということである。文部官僚で長く初中局で仕事をしてきた菱村は、教育長協のプロジェクトチームの案が、臨教審や平成3年に答申が出される第14期中教審において大いに参考にされたということを述べている。

ご記憶のことと思うが、昭和60年の臨教審第1次答申は、中等教育の制度改革として6年制中等学校と単位制高校の創設を提言した。この考え方は、教育長協議会の報告書を引き継いだものである。じつは臨教審のある有力委員から個人的に中等教育の改革について相談を受けたおり、私は教育長協議会の改革案

を紹介してその内容を説明したことがある。これが臨教審答申に影響したのではないかと思う。(中略)

また、平成3年の中教審答申「新しい時代に対応する教育改革」では、高校改革の具体案のひとつとして、総合学科を提言している。これは上記の「普・職の一体化を図る高等学校」や「集合形態をとる高校」の考え方の延長線上にあることは、容易に推測できるであろう。[菱村, 1995: 112]

このように、昭和50年代以降の高校教育改革が、教育長協のプロジェクトチーム案をたたき台に進められているということは、この時代が高校教育政策においてひとつの転換点であることを示唆しているといえよう。

もうひとつは、昭和50年代に入ってから、全国の都道府県教委が中央を先導する形で次々と新しい試みを始めたということである。例えば、神奈川では、県教委が独自に「教育課程開発研究校」を指定し、教育課程の開発に取り組みは始めている。

「神奈川県教育委員会教育課程開発研究校設置要項」(52.4.1から施行)

1 目的

高等学校における教育課程及び学習指導方法の研究開発を推進するため、先導的な実践研究を実施し、もって本県の高等学校教育の充実に資する。

53年度は、前年度からの継続8校を含む18校が指定を受ける。

主題は、ア)「生徒の個性に応ずる教育課程の開発」イ)「学習効果を高めるための学習システムの開発」の二つで、それぞれ二つずつ研究事項がおかれている。

ア)

「生徒の個性・能力等に弾力的に応ずる教育課程の開発」

「高等学校における職業教育の改善及び充実」

イ)

「新しい学習方法・学習指導法の研究開発」

「学校間連携による教育内容・指導方法の改善充実」

[神奈川県教育委員会, 1980]

また、埼玉県では、伊奈学園総合高校という「新しいタイプの高校」のひとつである総合選択制高校が設立されている。これについて、若干の検討を行っておこう。この高校は、これまでにないシステムによる学校運営が行われているだけでなく、その設立過程における中央地方関係は、今日の高校教育改革を象徴していると思われるからである。

昭和59年に開校した伊奈学園総合高校は、昭和54年の都道府県教育長協議会・「高校教育開発プロジェクト・チーム」の提言した高校の一つ「同一敷地内に複数の高等学校を一体的教育環境の下に設置し、相互の交流・連携を認めて選択履修の幅の拡大を図る集合型選択制高等学校」が原案になっている。この高校設立にあたって、埼玉県教委も、当初は3校での高校間連携を軸に検討を進めていたが、文部省との折衝の結果、1校での開校を余儀なくされたという。これについて、同校の校長を務めた西本は次のように振り返っている。

わが国では、公立の普通科高校の大規模化は前例がない。「標準法」による教職員定数の配当で大幅に不利が生じるため制度的に不可能であった。総合選択制高校の構想の当初から準備の最終段階に至るまで、

終始、学校の設置形態を「1校にするか3校にするか」の検討に最大のエネルギーを費やしている。選択学習を大幅に拡大するには、学校規模を拡大して相当数の教員と教室とを確保しなければならない。そのため、標準規模（24学級）3校分の学校の設置を必要とするが、3校間の格差や抗争を排して機能的な教育課程の運営を図るためには、3校を一校的に一体として運営しなければならない。そのため、構想の当初から埼玉方式として集合型統合方式を練り上げてきた。校舎施設は1校として建設するが帳簿の上では3校に分割して登記し、1人の「学園長」でもって3校の校長を兼務して実質的に1校としての運営を図ろうとするもので、3つの高校を包含する「学園」方式の構想を推進してきた。しかし、文部省との度重なる折衝の結果、手段としての3校設置は認められず、標準法では不足する教職員定数は県費負担とし、やむをえず1校として設置する決断を開校1年前にしなければならなかった。〔西本、1993：17〕

既に見てきたように、文部省は教育長協のプロジェクトチームによる「新しいタイプの高校」についての提言の具体化を検討するために懇談会（「高校教育に関する懇談会」）を設置し、都道府県教委のみによっては実施が困難な高校の設立に取り組もうという姿勢をみせていた。しかし、この懇談会によって具体化された高校はない。したがって、引用した伊奈学園総合高校のような「新しいタイプの高校」の設置は県当局の取り組みに委ねられる部分が小さくなかったのである。財政的に国が手当を行わなかったため、埼玉では高校標準法（「公立高等学校の設置、適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律」）の定数以上に教職員を配するという決断が、県当局によってなされている^{注8}。このように地方が独自に財源を確保することによって、「新しいタイプの高校」が各地に設置されていくのが、昭和50年代以降のことである^{注9}。

こうした昭和50年前後の事例より高校教育改革における中央地方関係を次のように捉えることができる。それは、端的には文部省（中央）の役割の後退と教育長協をはじめとする地方の役割の増大である。多くの公立高校の設置者は都道府県教委であるということ、また高校教育が義務教育ではないということなどは、高校教育改革において中央に消極的な態度を取らせたのかもしれない。また、政策立案に不可欠な人的資源、情報量などにおいて圧倒的に地方が優位に立っていることから、文部省においては高校教育の基本理念にまでは踏み込めなかったということも事実であろう。しかし、こうしたことを勘案しても、高校教育改革に対して文部省はあまりにも消極的であったといわざるを得ない。そしてそれに代わって、教育長協をはじめとする地方が高校教育改革の担い手として台頭してくるのである。

(2) 昭和48年諮問の教育課程審議会～中央と現場～

次に取り上げるのは、昭和50年前後の教育課程審議会（以下、教課審）における審議の過程である。

この昭和48年教課審では、小中高が一括して諮問されたばかりでなく、高校の教育課程が検討項目の筆頭に挙げられている。教課審の発足時に、文相は次のようにあいさつしている。

第1には、高等学校教育の著しい普及に伴う教育内容の在り方についてであります。

高等学校への進学率は、現在ほぼ90％に達し、高等学校は、青少年のほとんどすべての者を教育する国民教育機関としての性格を一層強めております。このような高等学校教育の著しい普及や社会の高度化の進行に伴って、今日の高等学校教育については、普通教育と専門教育の在り方の問題、職業教育や定時

制・通信制教育の在り方をめぐる問題、更には入学選抜制度との関連の問題など、検討を要する多くの課題が生じてきております。

高等学校の教育課程の改善に当たっては、これらの問題点を考察しつつ、国民の教育として必要とされる内容を義務教育諸学校との関連においてどのように考えていくか、また、多様な生徒の実態にいかに対応していくかなどの観点から、その在るべき教育水準をどのように考え、それに基づく教育内容をどのようなものにするかについて根本的に検討を加えていく必要があると考えるのであります。[文部省初中小学校課, 1974: 64-65]

さらに、岩間初中局長の次のような発言からは、昭和48年教課審において高校教育改革が教育課程改革の柱になっていることがよく分かる。

高校教育のあり方が一番目にあげられたのは、高校教育に最も問題があるので、重点的に取り組むべきだという認識のほか、高校を基点にして改定を行うとの考えがあるからだ。

これまでは、小、中校が義務教育としての完成教育であるとし、まず小、中の順で教育内容を定め次いで高校へと積み上げた。ところが、こんどは“発想の転換”を行い、高校教育のレベルを設定して、それを基点に小、中、高と全体の教育内容を見わたそうというのだ。

この理由について、岩間初中局長は「高校がいろいろな意味で視点をおきやすい。第1に大学からの注文に基づくレベル設定が可能だ。第2に外国と比較しやすい。第3に高校教育は義務制に近づき国民教育の形になっているので、国民としての教養、知識という観点から程度を考えやすい」と説明している。[内外教育, 1973.11.27]

この昭和48年教課審では、小中高を一貫した教育課程の編成を行うという「基本方針」の中心に、高校教育課程が位置づけられていた。教課審は、高校教育の転換点において、その教育課程をどのように構想していくかを審議の中心課題にしようとしていたのである。

しかし、実際の審議では、小学校、中学校の教育内容を先送りする考え方が支配的となり、高校教育課程をどうするか、という問題意識が無視されるようになっていく。昭和50年1月7日の内外教育の記事には、教課審ではこれまでの討議を経て「“共通理解”や“指向”が浮かび上がっている」[内外教育, 1975. 1. 7]とされているが、これを見ると、高校の教育課程改革の方向性が当初の考え方とは異なっていることが分かる。

“共通理解”としては、「高校を国民教育機関の最終段階に位置づける」ことがあげられる。これまでは、中学校が義務教育、そして国民教育の最終機関とされていたわけだが、高校に90%以上が進学する時代となったため、高校教育を国民教育の最終段階に位置づける。

これに関連して、「高校教育のミニマム・エッセンシャルズを設定する」ことが求められる。現在の高校教育はエリート教育的な要素がかなり残されており、「むずかしすぎ、細部にこだわりすぎ、そして、不必要なものが多い」と指摘された。新たに国民教育機関として、最小限どの程度の教育が必要か、を考える（ミニマム・エッセンシャルズに立って、さらに生徒の能力、適性、進路に応じた教育を行う）。(中略)

このようにして、高校のミニマム・エッセンシャルズを定めるとともに、むずかしい教育内容は小から中へ、中から高へと送り込むという“指向”が表面化しているのは注目される。一例として、「中学校社会

科・公民的分野の一部を高校に移すべきだ」との意見が強く押し出されている。(傍点は引用者)[内外教育, 1975. 1. 7]

昭和48年教課審では、「高校教育のミニマム・エッセンシャルズ」の必要性を述べ、教育内容の精選によって学習指導要領を弾力化しようという指向性がみられるだけでない。高校を国民教育機関と捉え小中高一貫で教育課程を検討することによって、小学校から中学校へ、中学校から高校へと教育内容を「送り込む」という考え方が支配的であったのである。

こうした教課審の考え方は、高校教育を小・中学校の延長線上に位置づけるものであるといえる。高校教育として果たして何が必要であるのかについての思慮に欠けたこうした教課審のやり方に対し、全高長は現場を軽視するものであるとして強く反発している。

総会冒頭、あいさつに立った成田会長は「高校急増期にあって、教育行政の責任にある者は教育の原点を忘れ、高校を一種の収容施設と考えているのではないか。生徒は本当に学ぼうというのではなく、割り当てられたから入るという。そこには何の教育があるか。本当に学ぼうとする者、勉強したい者を学校が受けとめなければ、高校進学率が例え100%になっても何にもならない。この時点に教育の問題がこれでいいのかを本当に考え直さなければ、日本の将来は危うい」と述べた。さらに同氏は現在、教育課程審議会が進められている教育課程改定の審議に触れ、「高校の新指導要領は48年の学年進行で実施に移されたばかりなのに、新しい教育課程の実施がどうなるか分からないうちに、改訂作業を行うのはおろかな話。そのうえ、指導要領のもとになる科目の内容を生徒がどう受けとめているかといったデータは一切ない。これは徳川時代の医者と同じだ。熱は何度あるのか、腹は痛いのか、頭は痛いかなども調べずに、葛根湯(かっこんとう)を飲ませているような教育課程の改定は、いかげんにしてほしい」と、文部省のやり方を激しく批判した。[内外教育, 1975. 6. 10]

こうした教課審(中央)と現場(校長会)の対立が最高潮に達するのが、「中間まとめ」である。「中間まとめ」においては、小中高あわせて10年間の共通教育が構想されていた。

「教育課程の基準の改善に関する基本方向について」(教課審, 中間まとめ)

I 教育課程の基準の改善の基本方向

1 教育課程の基準の改善のねらい

- (3)国民として共通に必要とされる基礎的・基本的な内容を重視するとともに児童生徒の個性や能力に応じた教育が行われるようにすること

小学校、中学校及び高等学校における教育課程は、その全体を一貫的に把握した場合、およそ、基礎的・基本的な内容を共通に身につけさせる段階を経て、個人の能力・適性等に応じて適切な内容を選択履修する段階に移っていく構成をとるのが適当である。

この観点から、現在の小学校、中学校及び高等学校の教育課程をみた場合、小学校及び中学校についてはおおむね基礎的・基本的な内容を共通に履修させる段階として位置づけられており、また、高等学校については一般的には個人の能力・適性等に応じ選択履修を重視する段階として位置づけられている。

しかし、今回の教育課程の基準の改善に当たっては、高等学校教育の著しい普及に伴い小学校、中学校及び高等学校の教育を一貫したものととらえ、なかでも中学校及び高等学校の内容上の関連を一層緊

密にすべきであるという要請や、学校教育においてはより基礎的・基本的な内容に重点を置いた教育を行うべきであるという要請を考慮する必要がある。そのためには、おおむね、小学校及び中学校に加えて高等学校の低学年の段階までは、基礎的・基本的な内容を共通に履修させるようにし、また、高等学校の中学年及び高学年の段階においては、多様な内容を個人の能力・適性等に応じて選択履修できるようにして、それぞれの教育課程の構成を行うようにすべきである。その場合、共通に履修させるほぼ10年間の内容については国民として必要とされる基礎的・基本的な内容に精選を図る必要がある。

なお、その場合においても、児童生徒の個性や能力に応じた教育についても配慮することが必要である。更に、小学校の教育課程については、幼稚園教育との関連にも留意して検討する必要がある。(傍点は引用者) [内外教育, 1975.10.21]

ここでは、高校の低学年(1年)と中高学年(2, 3年)とが分断されて捉えられていることが分かる。そして、「小学校及び中学校に加えて高等学校の低学年の段階までは、基礎的・基本的な内容を共通に履修させる」という箇所には、中学校教育の一部を高校へと先送りするという伏線があったのである。ここでは、高校が中等教育機関であるという考え方の下で中学校教育との接続を図るというのではなく、小学校から数えて10年間の国民教育を行う機関のうちの一つとして位置づけられている。そして、この「10年一貫国民教育論」という基本方針に沿う形で、具体的な教科・科目の編成が行われようとしていたのである。

「中間まとめ」の発表を受けて昭和50年12月、全国高等学校長協会・第1回教育課程研究協議会が開かれている。ここでは、各都道府県の高校長協会・教育課程担当者が集まり、「中間まとめ」の検討が行われた。[内外教育, 1975.12.19]「10年一貫国民教育論」については、意見表明をした「15県中12県までがはっきりと反対の意向を示して」[内外教育, 1975.12.19] いたという。内外教育には、反対意見として次のようなものが掲載されている。

「高校が実質的に2年制になり職業教育を無力化する。新制大の教養部と同様の欠陥を生ずる恐れがある」(福岡)

「国民教育機関に高校段階まで含むとすれば、一部中学段階で卒業していく者は切り捨てる結果となり、義務教育制度に欠落を生じる」(滋賀)

「1年間は中学校の締めくくりをし、残り2年間で受験準備教育をする方向に追い込むもので、中間まとめの考え方に基本的に反対」(愛知)

「実際には義務教育10年とみられ、義務教育をなくずし的にして高校教育にしわよせするもの。高校教育のレベルダウンとなる危険性がある」(神奈川)

「6・3制を実質上変更するもの。1年を半ば義務教育化し、あとの2年間でいかなる高校教育ができるか」(石川)

「分化が行われる2年間実質1年10カ月で、現在のレベル維持が可能か」(三重)

「現在の高校3年間の教育課程の相当の部分を2年間で実施することとなり、かなり精選しても高校教育のレベルダウンを避けられない」(香川) [内外教育, 1975.12.19]

反対理由はさまざまであるが、概して、義務教育制度との関係や高校教育のレベルダウンという視点からが多かったようである。その他にも福岡は、職業教育が無力化されるという点で、また、愛知は受験準備教育が加速するという立場から反対している。ここでは、特にレベルダウンとい

う視点から出された反対意見が重要であるように思われる。なぜなら、教育現場の側からみて、「10年一貫国民教育論」は高校教育の質的な改善にはなっていない、と受け取られていたことを意味しているからである。たしかに、昭和50年代頃から高校進学率の上昇とそれに伴う生徒の多様化によって、教育内容の改善が要請されていたし、それは教課審においても認識されていたはずである。「中間まとめ」に対して校長会が反対の姿勢をとったということは、高校進学率が90%を超える時代にどう対応するかという教育課程改革の目的は同じでも、それに対してどのような方策をとるかという点で中央と現場が真っ向から対立したことを示しているのである。

昭和48年教課審は、できる限り現場の声を取り入れるということを運営の方針に掲げていたため、「中間まとめ」が出された後に、教課審・高校教育課程分科審議会の第3回会議において、都道府県教育委員会等指導事務主管部課長会（指導部課長会）、全国高等学校長協会（全高長）、全国工業高等学校長協会（全工高長）の3団体から、「中間まとめ」に対する意見聴取を行っている。[内外教育、1976. 1. 16]

この会議では、はじめに指導部課長会の杉原会長が意見を述べている。

杉原氏はまず、『十年一貫の国民教育』について、「高校が国民的教育機関としての性格を強めていることに注目し、小・中・高校の教育を一貫的にとらえる考え方には賛成」としながらも、「高校低学年の段階までのものが国民として必要な基礎的内容であるとすれば、義務教育9年との関係で問題がある」と疑問視、「ゆとりのある学校教育という考えから9年の内容を単に10年に延ばす方向であるなら、高校教育を実質2年間にすることになる」とも述べた。（中略）

さらに「高校の性格、使命等について全般的に検討すべきだ」とし、全日制、定時制、普通科、職業科についても、「それぞれの特色を生かしながら、従来の制度にとらわれずに教科・科目の履修、修得の方法の再検討が必要だ」と提案した。[内外教育、1976. 1. 16]

指導部課長会としては、「10年一貫国民教育論」に対して懐疑的な態度をとっている。これまで9年で行われてきた国民共通教育＝義務教育の内容を10年で行うことは、高校を実質2年にするものだと言っている。また、引用の後半は、本章(1)で検討した教育長協の高校問題プロジェクトチームによる高校の性格規定を受けて、教課審においてもこの検討を行うべきだとの考え方を示唆していると思われる。

2番手に立ったのは、全高長の成田会長である。全高長は、高校の教育課程改革に対して総じて批判的であるが、なかでも「10年一貫国民教育論」と「総合的な科目」の設置に強い批判を示している。

「前回の改定時期と進学率が10%しか差がないのに、これが現行教育課程をひっくり返す理由になるだろうか。すそ野が少し広がったことには対応しなければならないが、根本的なことまで変える必要があるのか」とし、10年一貫の考え方を「全体的にレベルダウンした形で対処しようとするものだ」ときめつけた。

次に、「精選というなら実施されている教育課程の不必要なもの、よくないものを落としてすっきりさせるべきで、新しい総合科目を新設するのは疑問」と述べ、「英語、数学、国語はともかく、社会、理科には賛意を表しにくい」とした。[内外教育、1976. 1. 16]

既にみてきたように、高校教育の位置づけが曖昧なままで、小中高一貫での教育課程の検討が始まり、さらに高校を分断するかのごとき10年一貫国民教育論が提示された。全高長はこれを「レベルダウンした形で対処しようとするもの」だとし、10年一貫国民教育論によっては高校教育の質的な改善を図ることはできない、との観点に立っていた。また、「総合的な科目」についても、とくに社会、理科は現場の立場から消極的に受けとめられている。そして、成田会長は最後に次のような要望を出している。

最後に「分科審議会は十年一貫教育や総合科目の新設を前提とするのではなく、われわれの意見を聞いて取り入れるという精神でやってほしい」と述べ、そのほか①実証的データに基づいて議論すること②教科エゴを徹底的に排除すること③タイムリミットを決めずに仕事を進めること④教科書についても監視の目を光らすこと一などを要望した。[内外教育, 1976. 1. 16]

要望の①は教育課程審議を現場重視の姿勢で行うことを要請していることが分かるし、③は教育課程の審議を性急に行うことのないように求めていることが分かる。教育内容の精選を掲げつつ、教育内容の先送りによってお茶を濁そうとする教課審に対して、全高長側は抜本的な高校の教育内容の改革を望んでいたのである。

3番目に意見を述べた全工高長の窪田副理事長は、高校における工業教育という観点から「10年一貫国民教育論」に反対している^{注10}。

全工高長からは副理事長の窪田宗英・東京工業高校長が意見を述べた。同氏は十年一貫の考え方に対し「国民として共通に必要とされる基礎的・基本的内容のうち、国民として将来社会に役立つために必要とする一般教養の教育は、義務教育内で行われなければならない」と原則的に反対の立場を明らかにするとともに、「工業教育は技術者の養成であり、技術の習得に欠くことができないものに技能がある。技能の教育の始期は早ければ早いほどよく、この意味で技能教育は工業高校の低学年から始めなければならない。そのため高校低学年まで共通履修科目で占める国民教育10年は考え直す必要がある」とした。[内外教育, 1976. 1. 16]

全工高長の述べた意見は、昭和48年教課審の目指した理念と実際の検討内容とのズレを露呈させるものであろう。昭和48年教課審は、高校教育課程の見直しを小中高教育全体の教育課程改革のなかで戦略的に位置づけながら、高校教育内容の独自の性格にまで踏み込んだ検討を行わなかった、ということがここには示されているからである。高校教育内容の改革に取り組むのであれば、そのひとつである工業教育（技能教育）の特徴、つまり「技能教育はできるだけ早くはじめられるべきである」という視点に立った改革が目指されるべきであった。

また、全高長は、昭和51年6月3、4日に行われた第29回総会・研究協議会において、「10年一貫国民教育論」と「総合的な科目」に対して、次のような問題提起を行っている。

まず三室岩吉氏が本部提案として『教育課程の改善について』を取り上げた。同氏は全国的に実施したアンケート調査^{注11}の結果に基づき、「教課審の中間まとめの趣旨は大方の賛意を得ていると判断されるが、十一年一貫国民教育の構想については、あくまで義務教育は中学校で終了すべきであり、基本的・基礎的な事項の大半はそれまでに修得するような配慮が必要」とした。

さらに総合科目については、「国語と数学はほとんど問題がない」としながらも、社会と理科に対しては「総合科目を設けざるを得ない事情はよくわかるが、同時にこれによって足踏みをする生徒も出てくるのではないか。そのための配慮を具体的にどうするのか、果たして基礎的な科目ができるのかなど多くの問題点があり、現行科目と並列して選択も可能にするなど十分な配慮が望ましい」「理科の免許状をもった教師でも、実際には、物、化、生、地の専門があり、複数の教師で教えるといった配慮が必要」「最終的にはいくつかの実験校の研究結果をまっけて、その扱いを決定するくらいの余裕と弾力性をもってほしい」と述べた。〔内外教育、1976. 6. 11〕

このように現場サイドの意見を見て、改めて「中間まとめ」に戻ると、そこには高校教育の性格規定にまで踏み込んだ教育課程改革の審議は行われていなかった、ということを見ることができよう。

「中間まとめ」が出されてからおよそ1年後の昭和51年10月6日、教課審は最終答申を前に「審議のまとめ」を発表する。これは実質的には答申の草案といえるものだが、「今後関係者の意見を十分に聞くとの姿勢をとり、あえて『審議のまとめ』という表題とした」〔内外教育、1976. 10. 8〕ということである。この「審議のまとめ」では、「中間まとめ」で全高長、全工高長等から批判的な声が挙がっていた「10年一貫国民教育論」や「総合的な科目」が後退していることを確認したい。

「教育課程の基準の改善について」(教課審「審議のまとめ」)

(審議の経過)

(一部略) 以下の諸点は、中間まとめ発表以後の議論の主なものであるが、これらについて本審議会の対応の仕方を明らかにしておく。

(1)高等学校の低学年の段階において高等学校教育として必要とされる基礎的・基本的な内容を共通に履修させる方向を示したことが、現行の義務教育9年の延長を指向するものであるかのように受け取られた。しかし、本審議会の意図するところは、義務教育年限の延長を考えたものではなく、ほとんどすべての者が高等学校教育を受けるという現実を前提として、専らその内容を中学校教育との関連を密接にし、高等学校の低学年において基礎的・基本的な内容を共通に履修させ、中学年及び高学年における多様な選択履修が効果的に行われるようにするという改善の方針に基づいて構想したものであることを確認する。

なお、義務教育終了後、高等学校へ進学せず他の進路を選ぶ者もあることを考慮し、中学校教育においては国民として必要な基礎的な能力を養うことができるよう十分配慮してその内容の改善を行うこととした。

(2)高等学校についてのこのような考え方に基づいて必修の教科・科目として新たに総合的ないし広領域的な科目を設定することについて、教科・科目によっては、担当する教師の専門等からみて適切な指導が直ちに期待できるか危惧する向きもあり、その内容の構成や履修の方法については、教師や各学校の実態に応じた弾力性を認めるよう配慮する必要がある。〔内外教育、1976. 10. 8〕

まず、(1)では、高校低学年での基礎的・基本的な教育内容の共通履修は、中・高学年での多様な選択が「効果的に行われるようにする」ためであるとされている。既に見てきたように、全高長、

全工高長ほか現場サイドからは「10年一貫国民教育論」が高校教育の質的な改善にはならない、との指摘が行われていた。「審議のまとめ」では、何よりもまずこの点に配慮がなされている。教課審の審議過程においては、児童生徒の負担を減らし教育内容の精選を図るために、小学校、中学校の教育内容を玉突きで高校へと移すという形での教育課程の改革が目指されたことなどから、小中高一貫での「10年一貫国民教育論」という考え方が出された。これは「中間まとめ」において示された。しかし、相次ぐ現場サイドの反対を受けて「審議のまとめ」では、高校の教育課程は中高学年（2，3年）における多様な選択履修を中心にして構成されるものであり、低学年時（1年）はそれが効果的に行われるための基礎的・基本的な教育内容によって編成されるものである、という点が確認されているのである。もちろん、全高長が反対したのみならず、昭和48年教課審が現場サイドの意見を重視するという立場^{注12}をとっていた、ということも見落としてはならないだろう。

このように、教課審は「中間まとめ」の方針を転換させ、最終答申を出すに至る。そして、これを受ける形で文部省は、新しい学習指導要領の作成を始めている。注目すべきは、この段階では教課審の最終答申に示された以上に教育課程の弾力化が進められていったことである。

「新高等学校学習指導要領案の概要」

改定の基本方針

新高等学校学習指導要領（案）は、教育課程審議会の答申を十分尊重し、同答申に示す改善のねらいを高校教育において実現するため、具体的に次のような基本方針によって作成した。

- (一) (特色ある学校づくり) 学校の主体性を尊重し、特色ある学校づくりができるようにすること。このため、学習指導要領を大綱的基準にとどめるとともに、学校の主体性を尊重して教育課程の編成と実施について、できる限り学校の自主的判断に委ねることとした。すなわち、学習指導要領に定める各教科・科目等の目標、内容を大綱的事項にとどめ、教師の自発的な創意工夫を加えた学習指導が十分展開できるようにするとともに、生徒の実態等に応じて学校の主体的判断により、多様な教育課程の編成や実施を行い、それぞれ特色ある学校づくりができるよう基準の大幅な弾力化を図った。
- (二) (個性を生かす教育) 生徒の個性や能力に応じた教育が行われるようにする。このため、多様化した生徒の教育に対応できるよう、必修教科・科目とその単位数を大幅に削減し、選択科目を中心とする教育課程が編成できるようにした。すなわち、主として低学年においては、高校教育として必要とされる基礎的・基本的な内容を必修科目として共通に履修させ、中学年および高学年段階においては、個人の能力・適性や興味・関心に応じてなるべく多様な選択科目が履修できるようにした。
- (三) (ゆとりある学校生活) ゆとりある充実した学校生活が送れるようにする。このため、卒業に必要な単位数を削減するとともに、授業時数等の扱いを弾力化し、また各教科・科目の内容を基礎的・基本的に精選し、地域や学校の実態に即してそれらの運用に創意工夫を加えることができるようにした。
- (四) (勤労体験の重視) (略)

[内外教育, 1978. 6. 23]

(一)では、学習指導要領を弾力化し、「大綱的基準」にとどめることによって、「学校の主体性を尊重」した「特色ある学校づくり」ができるようにする、ということが述べられている。また、(三)では、卒業に必要な単位数の削減や、各教科・科目の内容の精選によって「地域や学校の実態に即し」た教育課程の編成ができるような方向を目指していることが示されている。このように、

新学習指導要領は、それぞれの学校がそれぞれの判断によって教育課程の編成を行うことができるように配慮したシンプルなお内容となったのである。したがって、学習指導要領の改訂によって問われてくるようになったのは、それぞれの学校がどのような生徒にどのような教育を行うかという教育理念であったといってもよいだろう。これは昭和50年代以降の高校教育改革の大きな特徴であると思われる。中央による教育課程基準が緩和されることで、それぞれの高校がどのような学校づくりを行っていくかという教育理念が、現場サイドに委ねられたのである。

このような昭和50年代の教育課程審議の中から見えてくるのは、学習指導要領という教育課程の中央集権的システムが変わりはじめたということである。この時代には、中央が教育課程基準の弾力化を迫られてそうせざるを得なかったのか、それとも積極的に弾力化を行っていったのかは問題ではない。重要なのは、それぞれの学校が独自の理念をもって教育課程の編成がより主体的に行えるようになったということなのである。

以上、二つの事例から、昭和50年代において高校教育改革をめぐる中央と地方、あるいは中央と現場の関係構造に変化が見られたということが分かる。

まず、(1)の第2次高校生急増期とそれに伴う高校新増設をめぐる政策過程から、次のことが分かる。それは、第2次高校生急増期対策に取り組むに当たり、文部省は各種学校や職業訓練施設等を活用し、ひろく後期中等教育機関を高校化することを目指していたということである。これは、高校生の急増する中で大蔵省から十分な国庫補助を引き出せないという中で、消極的な選択であったのだろう。文部省は、どうして高校教育が必要なのか、あるいは高校教育の存在意義は何なのかという説得材料をもって財政当局に掛け合うということをしなかったのである。こうした議論は十分な人的資源と情報によって可能となるものであるから、文部省がいくら「政策官庁」であるとはいえ、高校教育の基本理念の検討に踏み込むには力量不足だったのかもしれない。しかしいずれにしても、こうした高校教育の理念の検討を引っ張っていったのは地方であり、とりわけ教育長協とその「高校問題プロジェクトチーム」であった。都道府県教育委員会は公立高校の設置者であるという法的位置づけによってだけでなく、それぞれの高校からの具体的な状況を知りうる立場にあり、また指導主事といった教育専門職員を擁していることから、高校教育改革の必要性を肌で感じとっていたのである。そして、そのための具体的な行動として、高校教育の多様化という理念の検討に入りやすかったのである。もちろん、こうした取り組みによって高校教育改革が一気に進んだわけではないが、第2次高校生急増期問題は、中央の消極性とは裏腹に、地方が独自の理念と財政負担とによって高校教育改革を進めていく契機となったといえよう。

しかし、昭和50年代から始まる高校教育改革が進んだのは、そうした地方の政策能力の高まりによってだけではない。こうした学校づくりを可能にしたのは、一方でこの頃に学習指導要領の改訂による教育課程の大幅な弾力化があったからである。その検討の過程を取り上げたのが、(2)である。教育課程の審議の中では、国民教育機関としての高校での教育内容をどのように位置づけるかが焦点となっていた。当初は、昭和48年教課審の中でも、高校教育の性格規定をはじめ教育内容の抜本的検討が行われるはずであったが、教育内容を精選しゆとりある教育が行われるようにとの配慮から、小学校から中学校へ中学校から高校へと学習内容の一部が先送りされようとしていたのである。「10年一貫国民教育論」は、こうした中で浮上してきた。これは、小中学校教育と高校低学年の合わせて10年間は、国民として必要な基礎的・基本的な教育内容によって構成するというものである。これに対しては、全高長、全工高長など現場サイドからの批判が相次

いだ。なぜなら、そこには高校（後期中等教育）段階の教育課程をどう構想するのかという視点が欠落していたからである。最終答申の原案となった教課審「審議のまとめ」ではこの点が確認され、高校低学年時は中高学年における選択履修のために必要な基礎的・基本的教育内容によって編成されるとされた。また、教課審・最終答申を受けて行われた学習指導要領の改訂によっては、教育課程の弾力化が最終答申以上に進められただけでなく、「特色ある学校づくり」というスローガンに象徴されるように、教育課程の編成においてそれぞれの学校が生徒の実態に即しつつ独自の教育理念をもつことを中央が積極的に奨励していた。このように学習指導要領の弾力化によって進められたのは、それぞれの学校の教育課程編成の裁量の増大である。そしてそれは、それぞれの学校が、個別の学校事情と生徒実態に応じながらどのような教育を行っていくかという、教育理念の多様化の契機を含んでいたのである。

取り上げた二つの事例から、昭和50年代におおよそ今日に至る高校教育改革の基本的枠組が形成されたといってもよいだろう。それは、今日の高校教育改革の特徴が中央のみならず地方や現場サイドも巻き込んで進行している、ということである。

第1章で示した政策分類によって第2章の事例を検討しよう。本章で見た二つの事例は、いずれも②〈実施設計〉——〈総合計画〉的政策の範疇にあるものである。ここから、昭和50年前後に、今日の高校教育改革が「後期中等教育機関としての高等学校の多様化」という一つの特徴を呈し始めていたことがわかる。第2次高校生急増期と高校新增設問題からは、「後期中等教育機関としての高等学校」が確定していったプロセスを見ることができた。文部省では、高校以外の教育機関を含めて後期中等教育機関として中卒者の教育要求に対応しようという意図が見られた。これに歯止めをかけたのは、主に教育長協をはじめとする地方の動向であるといえよう。一方、「高等学校の多様化」を促進したのは、昭和48年教課審とそれを受けた学習指導要領の改訂である。この事例では、例えば「10年一貫国民教育論」での教課審と校長会との対立や、文部省によって進められた学習指導要領の大幅な弾力化についてみてきた。学習指導要領の改訂によって、「特色ある学校づくり」に象徴されるように個々の学校がどのような生徒を前にどのような高校教育を行うかという教育理念が現場サイドに委ねられることで、「高等学校の多様化」が促進されることになったのである。このように、①〈実施設計〉——〈総合計画〉的政策の政策過程から、②〈基本設計〉——〈総合計画〉的政策が確定していったのである。「基本設計」が策定された後、それに基づく「実施設計」が具体化するというのが、一般的な「政策」の流れである。しかし、昭和50年代の高校教育政策については、むしろ「実施設計」をめぐるアクター間関係から「基本設計」が確立していったのである。これは、中央のイニシアティブによる高校教育改革の終焉を如実に物語っている。

第3章 単位制高校のインプリメンテーション過程分析

ここでは、個別具体的な事例に即して、高校教育改革を見ていく。本論文では、中央地方関係のみならず学校現場をも視野に入れ、それぞれがどのような関係構造の下で高校教育改革が展開されているのかを見るのが大きな目的であった。したがって、Berman (1978) の「マクロ・インプリメンテーション」の考え方が参考になる。政策は、政策決定から政府プログラムへ、政府プログラムから地方プロジェクトへ、さらにそれが実施され結果を生むという一連の流れの中で、政策は次々に変換され具体化されていく。この過程を追いながら、中央と地方そして現場の関係

を見ていこうというのがここでのねらいである。

「単位制高校」政策^{注13}は、直接的には臨教審の審議の中で、6年制中等学校とともに中等教育改革の目玉として提案され、具体化されてきた。この「単位制高校」政策が個別具体的な高校として設立されるまでにたどる政策過程を、大きく次の二つの段階に分けてみていくことにする。この二つはそれぞれ、本論文における政策分類の③〈基本設計〉——〈個別計画〉的政策と④〈実施設計〉——〈個別計画〉的政策に対応させて見ていくと分かりやすい。もちろん、政策過程は連続的なものであり、厳密にはこの二つの政策類型に対応していないということには注意が必要である。この政策類型は抽象化したものにすぎず、連続的な政策過程を二つの段階によって操作的に分けたものではない、ということを確認しておこう。しかし、第一の段階は〈基本設計〉的性格が強くなり抽象的なものである一方、第二の段階は次第に個別具体的な学校へと結びついていくものである。

まず、第一の段階というのは、中央において「単位制高校」政策が決定され、それに関わる法令の整備が行われるまでの段階である。ここでは、「単位制高校」政策の直接的な議論が行われた臨教審ではどのような学校像が描かれていたのか、またそれを引き継いだ文部省はそのイメージをどのような手だてで実現しようとしていたのか、についてみていきたい。この中央の段階における「単位制高校」政策を具体化するための手段とは、関係する法令の整備や教職員定数、施設・設備等の財政的援助などである。中央がこれに対してどの程度のことを行ったのかについて見ていくのが、最初の作業である。文部省は、臨教審の描いたイメージが具体化し得るような手だてを用意することができたのだろうか。この中央の段階における「単位制高校」政策は、現実にスタートした単位制高校から見ると〈基本設計〉的な性格をもつものであるが、これがどれほどの厳密さで構成されているか、またどれほどの整合性をもって構成されているかによって、現実の単位制高校の形態が規定されてくるのである。

第二の段階は、地方における「単位制高校」政策の具体化の過程である。ここでは、都道府県教育委員会（本論文においては北海道教育委員会＝道教委）とそれぞれの学校における単位制高校設立のプロセスを見ていくことになる。本論文では、既設校からの転換による単位制高校の設立過程ではなく、新設校のケースを扱う。ここでは、道教委が単位制高校をどのように構想していたか、またその構想を具体化するための手段としてどういうものが用意されていたか等についてみていきたい。さらにその際、道教委段階の構想は、中央における構想と比べてときにどういう点に特徴があるのかについてとくに注目したい。本論文で扱うケースは新設校であるため、現場における構想は開設準備室を中心に練られることになった。したがって、現場サイドの意向が単位制高校の具体化に当たってどのように反映されていたのかについては、開設準備室での構想を見ていくことにする。

以上のように、「単位制高校」政策は大きくは二つの段階を経て具体化されていくものとして捉えていきたいと思う。

ここでは、単位制高校の制度化をインプリメンテーション過程として、次の5つの指標を用いて見ていく。すなわち、①〈「単位制高校」政策の目的および教育理念〉、②〈政策の対象〉、③〈政策イメージとしての教育課程のしくみ〉、④〈政策イメージを具体化するための手段〉、⑤〈手段によって実現可能な教育課程のしくみ〉、という5つの指標である。それぞれについて見ていこう。

まず、①の〈「単位制高校」政策の目的および教育理念〉の指標が示すのは、この政策がどう

いう目的をもつものであるのか、また、そこに示された教育理念とはどういったものなのかということである。ここでは、「目的」と「教育理念」とを分けて考えることが重要である。「目的」と「教育理念」との違いは、前者が「単位制高校」政策によって目指されたものは何かという政策理念を示すのに対し、後者は教育政策のもつ教育的な意義——どのような人づくりを目指しているのか——を指す言葉である。「単位制高校」政策が決定されたことによって、高校教育制度全体の中にある種のインパクトを与えたことは否めないだろう。臨教審および文部省が目指していたのは、このような制度全体に対してもつ影響力であったといえる。本論文ではこれを政策の「目的」と呼ぶことにする。中央は、「単位制高校」政策によって「教育機会の拡大」や「学習形態の多様化」を指向していたのである。もちろん、このような制度全体に与えるインパクトは、生徒や教師に対してのみならず、従来にはない運営方法により設置者をはじめとする教育行政機関にとっても決して小さいものではなかったであろう。しかし、一方で中央段階での単位制高校の構想には、「教育理念」すなわちどのような人づくりを目指すのかという視点が乏しかったといわざるを得ない。これに対して、「教育理念」は学校運営において最も重要な問題であり、これなしでは実際に学校を動かしていくことはできないだろう。既存の高校のように地域社会による支持基盤が確立しているような場合はともかく、そうした基盤のない新設校の場合にはこの「教育理念」がより重要になってくる。結論を先取りしていえば、中央における「単位制高校」政策は、政策に不可欠の構成要素である「目的」は備えていたけれども、教育政策に必要な「教育理念」については明確に打ち出されておらず、「教育理念」がはっきりと姿を現すのは、学校現場レベルの検討過程においてであるということである。

②の〈政策の対象〉については、「単位制高校」政策が対象者の拡大をもたらしたという大きな特徴があることを指摘することができる。これまでの高校教育は、同一年齢で構成される新規中卒者を主な対象としていたわけだが、単位制高校については、新規中卒者のみならず社会人や高校中退者をも合わせてその対象とされている。これは、いうまでもなく単位制高校がこれまでの定時制・通信制教育の延長線上にあることを示している。しかし、この対象の拡大もまた、単位制高校が目指すべき教育理念を不確かなものにしてしまう危険性を孕んでいた。単位制による教育課程は生徒一人一人の時間割作成を可能にしていたがゆえに、生徒指導という点でも一人一人個別に対応せざるを得なくなっていたからである。

③〈政策イメージとしての教育課程のしくみ〉では、上記の①②を踏まえた上で「単位制高校」政策はどのような教育課程を目指していたのかということを見ていく。単位制高校の最大の特徴は、単位積み重ね方式による教育課程のしくみである。これを本稿では単位制システムと呼ぶ。単位制システムは「学年による教育課程の区分を設けない」(単位制高校教育規程)ものであるが、これまでの学年制中心の教育課程編成と比べると、(i)「単位の積み重ねによる卒業の認定」と(ii)「選択科目等の拡大による生徒主体のカリキュラム編成」という二つの特徴をもっている。一部を除けば、単位制高校は「学年制に見られた原級留置(原学年留置)の解消」を可能とする制度であるという点は共通しているが、「選択科目等の拡大による生徒主体のカリキュラム編成」については、教職員定数や学校の施設・設備など運営面、生徒指導など生徒管理面、そして必修科目をどのように生徒に履修させるか等多くの困難が予想され、その形態も各学校ごとにさまざまである。したがって、ここではとくに後者の(ii)「選択科目等の拡大による生徒主体のカリキュラム編成」に注意してみたい。

④では〈政策イメージを具体化するための手段〉について考えていく。③〈政策イメージとし

ての教育課程のしくみ〉は、イメージであるにすぎず具体化するためには手段が伴わなければならない。手段としては、法令整備など法的手段と、教職員定数、施設・設備などの財政的手段が主なものであろう。しかし、ここでとくに見ていきたいのは、③との整合性という点である。とくに、実施上多くの困難が見込まれていた(ii)「選択科目等の拡大による生徒主体のカリキュラム編成」を実現するために、中央、地方、学校がそれぞれどのような手段を用意していたのかについて見ていく。

最後に、⑤〈手段によって実現可能な教育課程のしくみ〉という指標を挙げておこう。これは、政策のもつイメージ(③)がそれを具体化する手段(④)によって規定された現実の姿であると考えてよい。したがってここでは、③〈政策イメージとしての教育課程のしくみ〉と⑤〈手段によって実現可能な教育課程のしくみ〉とがイコールの関係にあるか否かに注意したい。中央段階においては③(ii)の「選択科目等の拡大による生徒主体のカリキュラム編成」ができる限り実施されるように考えられていたにもかかわらず、その具体化のための手段が不十分であったことや、必修科目による教育課程上の制限を設けざるを得なかったために、実際には「生徒主体のカリキュラム編成」に限界ができてしまったということである。これを政策の失敗と見るか柔軟さとするかはまた別の問題であるとしても、中央段階における「単位制高校」政策＝〈構想〉と、それが実施された〈現実態〉との間にはズレが生じていたということである。実施のための法的・財政的裏付けが不十分であったということは、「単位制高校」というシステム自体の複雑さがあることは否定できないが、これは中央主導による高校教育改革が限界に達していたことを示すものである。

(1) 中央における構想

別添の資料を参考に、①から⑤の指標に基づいて、中央段階では「単位制高校」がどのように構想されていたのかを見ていこう。

① 〈「単位制高校」政策の目的および教育理念〉

臨教審の資料では、(a)の前半、(b)の(ア)(ウ)(エ)、そして(c)の前文と③のアを、また文部省の資料では、(b)の(1)(2)、(c)のアの(ア)などから考えていきたい。

以上に挙げた資料すべてに共通してみられるのは、「単位制高校」が高校における履修形態の多様化を進める方策であるとされている点である。これまでの高校は学年制を中心に運営されていたために画一的で硬直的であったが、「単位制高校」は履修形態を多様化することによって、そうした従来の「教育制度の改革の突破口」(臨教審・第1次答申)として構想されていたのである。

では、高校での履修形態の多様化を促進させる「単位制高校」政策は何を「目的」として形成されようとしていたのか。それは、「教育や学習の機会の整備拡充を図る」(臨教審・審議経過の概要(2)) ことであった。ひとつは、既存の高校教育に対するオルターナティブとして、もうひとつは「生涯教育」(臨教審・部会長メモ)あるいは「生涯学習」(臨教審・第1次答申)の観点から、積極的な役割を担い得るものとされていたのである。

既存の高校教育に対するオルターナティブという点では、単位制高校のもつ可能性は決して小さいものではなかった。これまでの学年制中心の高校教育の中で不適応を起こした生徒、すなわち「不本意入学や中途退学」(臨教審・第1次答申)の生徒に対する教育機会を提供するものと

してのみならず、「進学目的、学習意欲、適性、興味、関心」がますます多様な生徒が増加しているのに対応して、広く「青少年に選択の機会を拡大する」(第1次答申)という可能性を、単位制高校はもっていたからである。

また、「単位制高校」には、「生涯教育」あるいは「生涯学習」という観点から期待が寄せられていたということも見逃してはならない。高校教育において履修形態を柔軟化させるということは、青年期の教育機関としてのみならず、「学習社会、生涯教育の時代の新たな要請にこたえる、新たな形態の教育施設」としても構想されていたということである。土日、夜間の開講や登録制を提言しているということは、生涯学習機関として位置づけられていることを示しているといえるだろう。このように、臨教審の「単位制高校」の構想には、成人の学習機関としての構想も見ることができるのである。

②〈政策の対象〉

政策の対象についても、①と大きく関連している。

対象のひとつは、青少年である。「単位制高校」は柔軟な履修形態を特色とするために、これまでの高校教育に不適應を起こした青少年に学習の機会を広く保障することができる制度であった。そして、単位制という履修形態は生徒に科目選択の幅を広げるということから、「進学目的、学習意欲、適性、興味、関心」(臨教審・第1次答申)など生徒の多様性にできる限り応じられるような制度でもあった。

もうひとつの対象は成人(あるいは既に高校卒業者)である。①でも指摘したように、「単位制高校」は、生涯学習社会において教育機会の拡大を準備するものとしても構想されていた。臨教審(b)の(キ)では「高等学校の既卒業者でも、これを排除すべきではない」とされているが、ここでは「単位制高校」が広く社会人のための教育機関としても構想されていたことが示されている。

③〈政策イメージとしての教育課程のしくみ〉

「単位制高校」政策の特徴は、学年制による教育課程の縛りをなくし、単位の積み重ねのみによる教育課程編成を可能にするような高校をつくろうとしたことである。本論文ではこれを単位制システムと呼び、次の二つの特徴を見出した。

ひとつは、単位制システムが単位の積み重ねによって卒業に必要な単位数を準備するというしくみであるため、学年制に見られたようにひとつの単位でも未修得の場合には原級留置が行われるということがなくなるという点である。本論文ではこれを、(i)「単位の積み重ねによる卒業の認定」と呼ぶ。これに付随して、他校との連携や大検合格科目の単位認定なども容易に可能となる上、学校不適應による転校の際などにもかつて取得した単位はそのまま認定されるという利点も有している。

もうひとつ、単位制システムはこれまでの学年制中心の高校にはない積極的な意味をもっていた。それは、(ii)「選択科目等の拡大による生徒主体のカリキュラム編成」である。例えば「自己の計画により学習を進めるようにし、学習意欲を高め多様な生徒の実態に応ずる」(臨教審・(1)の①)という箇所や、「生徒が自分で科目を選択し自主的に時間割を編成する」(臨教審・(2)①のイ)などと表現されているが、単位制システムは生徒個人がそれぞれの計画によってカリキュラムを編成することを可能にするものだったのである。

中央段階ではこうした二つの教育課程のイメージが単位制システムに付与されていた。

④ 〈政策イメージを具体化するための手段〉

③のイメージを具体化するための手段として中央が有しているのは、法的・財政的な措置であり、これは地方に対し優位性をもっている。「単位制高校」政策が具体化していくためには法令整備が不可欠であり、それは中央（文部省）によってのみ、行われるべきものである。資料で示した「単位制高等学校教育規程」は、そうした中央における具体化のための手段である。

これについては、単位制システムの二つの特徴をそれぞれ見ながら考えていこう。まず、(i)「単位の積み重ねによる卒業の認定」については、単位制高校教育規程の中では第2条から3条、4条、5条、7条、8条、9条、10条と、この規程の条項のほとんどすべてにおいて述べられている。ここで特に重要だと思われるのが、すべてが既存の学年制中心の高校に関する規程の弾力化が図られていることである。上に挙げた条文のうち第10条を除いて、設置者や当該高等学校の校長により大きな裁量を賦与しているのである。ひとつひとつについては言及しないが、単位制高校を設置するという段階においては、設置者である教育委員会等や現場サイドがどのような学校づくりを行うかがより重要となってくることは間違いないだろう。本論文ではこれまで今日の高校教育改革は、中央、地方、そして現場サイドがそれぞれの役割を演じながら展開している、という立場に立つとしてきたが、この単位制高校教育規程に見られるように、これまでの高校教育に関する各種規制の弾力化は、それを表す好例であると思われる。厳格な学習指導要領に象徴されるように、中央が描いた高校像を実現するために、厳密で詳細な法令等で地方や学校に裁量の余地を与えないという手法は、「単位制高校」政策ではもはや採られていないのである。中央は、それぞれの地域や学校の事情に応じた学校づくりが行われるよう、既存の規制を解除していくという役割に転じたといえよう。

次に、(ii)「選択科目等の拡大による生徒主体のカリキュラム編成」についてであるが、これについては第6条で述べられている。

単位制高等学校教育規程

(科目の開設等)

第6条 単位制による課程を置く高等学校に置いては、高等学校教育の機会に対する多様な要請にこたえ、多様な科目を開設し、かつ、複数の時間帯又は特定の時期における授業の実施その他の措置を講ずるよう努めるものとする。(傍点は引用者)

ここでは、生徒主体のカリキュラム編成が可能になるように多様な科目の開設に「努める」とされている。では、中央はそのための適切な措置を講じていたのだろうか。これは、(ii)「選択科目等の拡大による生徒主体のカリキュラム編成」の追求に際して生起する二つの困難にどう対応したかを見ていくことで答えを得ることができよう。

まず、一つ目の困難は、教育課程そのものの複雑化である。生徒個人に自由選択の裁量を大きくすることは、学校の時間割の編成を複雑化した。また、それは多様な選択科目を準備することを要したため、施設・設備、教員定数をどう確保するかが大きな課題となった。さらに、単位制システムは系統的学習を困難にしてしまうという危険性をもっていた。これは、例えば必修科目の取扱いについていえよう。生徒主体のカリキュラム編成を目指すのであれば、必修科目を何年次に履修するかは生徒の選択に委ねられるべきである。しかし、こうした非効率な時間割をつくるためには、これまでの教育条件においては不可能である。このため、多くの単位制高校

では1年次に必修科目を集約的に組み込むことで生徒の選択の幅を狭めているのである。

困難のふたつ目は、高校教育のアイデンティティに関わる問題である。①〈「単位制高校」政策の目的および教育理念〉、②〈政策の対象〉で見たように、単位制システムは高校教育の枠を超え、生涯教育に対応できうる可能性をもつ柔軟な教育課程である。それは生徒一人一人に自由なカリキュラム編成ができるような可能性をもっていたが、生徒指導やホームルーム活動に困難をもたらす危険性をも同時に有していた。②〈政策の対象〉で見たように、対象の中には中退者等も含まれていたため、生徒指導やホームルーム活動はおざなりにできない問題であったといえよう。「単位制高校」といえども高校教育の一つであり、青年期のための後期中等教育機関としての人間教育をどのように行うかということは、看過できない問題である。単位制システムは、このように高校教育を超える可能性をもちながら、高校教育の基盤を危うくするものでもあったのである。

こうした二つの困難を、中央はどのように対処しようとしていたのだろうか。

まず、生徒主体のカリキュラム編成によって教育課程そのものが複雑化することについては、学校サイドに問題解決が委ねられたといえよう。この際とくに問題となるのが、必修科目の取扱いである。必修科目を時間割の中にどう組み込むかという問題が解決して、はじめてその他選択科目を準備することができるからである。多くの高校は1年次に必修科目を集約し、2年次以上で選択科目を取りそろえるという教育課程を採用している^{注14}。もちろん、こうした教育課程であるからといって、それが単位制高校でないというわけではない。「単位制」＝無学年制であるということの定義は、「学年による教育課程の区分を設けない」（単位制高校教育規程第1条）ことであって、原級留置がなければそれは単位制高校を名乗るための必要条件を満たしているからである。しかし、臨教審が「単位制高校」を構想したのは、生徒主体のカリキュラム編成が可能であるような教育課程システムであり、生徒が時間と教師を選ぶことができるものであった。可能な限り柔軟な教育課程システムをどう実現するかということについては、中央はそれぞれの学校に委ねていたといってもよいだろう。

それぞれの学校に、というのは語弊がある。それぞれの学校とそれぞれの設置者に、と修正しよう。なぜなら、単位制システムが教育課程を複雑化することに伴って、教育課程の編成上の問題ばかりでなく教員定数、施設・設備等の問題をも生じさせたからである。

もちろん、中央もこれについて無関心であったわけではない。現に、教員定数については、各学校ごとに1、2名の単位制高校のための加配を認めている。

文部省は今年度からスタートした単位制高校の教育条件の充実を図るため、通常の高校より教員を加配（定員の上乗せ）することにしてしているが、加配数は当面1校当たり2人以内とする方針を決めた。学校規模などに応じて一人ないし二人を加配することにしており、今春から単位制高校となった石川県金沢中央高校は二人、岩手県杜陵高校は一人を加配する。[内外教育、1988.12.2]

しかし、先取りになるが、北海道有朋高校・単位制課程の設置にあたっては数名の加配が道教委によって行われているとのことであり、国による加配のみでは決して十分とはいえない状態にあったと断言してもよいだろう。また、施設・設備面においても、単位制高校の設立については特別の補助が出されたわけではなく、これについても地方の「持ち出し」によらねばならなかったのである。

また、(ii)「選択科目等の拡大による生徒主体のカリキュラム編成」を可能にする単位制システムは、生徒指導やホームルームなどをどのように位置づけるかについて、これまでの学年制の高校にはない困難を潜在的に抱えていた。これについて文部省は、単位制高校を定時制・通信制課程に限定することで、定通教育のこれまでの教育実践の蓄積に頼ろうとしていたのである。文部省初中局高校課(1988)には、次のような記述が見られる。

単位制高等学校は、必ずしも毎日登校しなくても履修しうるものであり、かつ社会人を含め多様な生徒を広く受け入れるものであるところから、定時制の課程及び通信制の課程の特別な形態のものとして位置づけることとした。[文部省初中局高校課, 1988: 71-72]

他にも内外教育の中に、単位制高校が全日制課程にではなく定時制・通信制課程におかれることになった背景についての記事が見られる。

単位制高校の位置づけについてはこれまでに、①定時制課程、通信制課程の一つとする②新しい課程とする③制度を弾力化し、全日制、定時制、通信制の壁を取り払う——などの考え方があった。文部省が協力者会議(「中等教育改革の推進に関する調査研究協力者会議」=引用者注)の議論に基づき、単位制高校を定時制課程として位置づけることにしたのは、全日制への入学が難しい生徒に対する救済という点では定時制と同じ性格を持つほか、一般人の学習参加が、生徒減少が課題となっている定時制の活性化にもつながると判断しているため。また、単位制はあくまで「単位の切り売り」(高等学校課)であって、クラブ活動なども含め全人教育の場である全日制とは明確に区分する必要があるとみている。(傍点は引用者)

[内外教育, 1986.10.14]

二つの資料から読みとることのできるのは、文部省においては「単位制高校」の制度化の最大(唯一)の意義は、柔軟な教育課程システムの創設であったということである。単位制システムを定時制・通信制課程に限定したのも、そのためであった。しかし、単位制システム創設の意義は、高校中退者等これまでの高校教育では吸収しきれなかった青少年に対しても広く教育の機会を保障するということであったことから、教科教育のみならず、青年期における人間教育も当然必要とされていたはずである。教育課程の柔軟なシステムと、ホームルームなど学校への帰属感や生徒指導など人間教育とをどう両立していくのかについては、単位制高校教育規程をはじめ文部省関係の資料の中に見いだすことはできなかった。

⑤ 〈手段によって実現可能な教育課程のしくみ〉

もう一度、単位制高校教育規程を見てみよう。その条文のすべてが「弾力化条項」か「努力目標」を示していることが分かるだろう。したがって、実際にどういう学校づくりを行うかは設置者や学校現場に大きく委ねられていたのである。すぐ前に検討してきた③〈政策イメージとしての教育課程のしくみ〉④〈政策イメージを具体化するための手段〉で見たように、中央においては単位制高校の具体化のための手段をほとんど用意しなかったばかりか、ホームルームや生徒指導の問題などを残したまま、単位制高校を制度化したのである。したがって、単位制高校といえども、厳密な定義のないままに多種多様な単位制高校が全国各地につくられることになっていくのである。

このように中央における「単位制高校」は、厳格な構想とその実現のための法的・財政的援助によって裏打ちされているわけではなかったのである。単位制システムが潜在的に多くの困難を抱えているということについては、単位制高校が発足した後に文部省そのものが認めている。第14期中教審・学校制度小委員会の第13回会合の際に配られた文部省作成の「検討メモ」には、単位制システムのもつ困難が明確に示されているのである。

「単位制の活用について」(検討メモ)

1 単位制の活用の必要性

(一部略)

○単位制が十分に活用されない背景には、高校教育の水準や系統的な指導を確保しようとする教員の意識、時間割編制など学校運営上の問題、教育条件面での制約などが考えられ、これらの問題に対応するための施策を進めていくことが必要であること。[内外教育, 1990. 4. 27]

したがって、文部省は、単位制高校発足時に単位制システムの運用についての十分な検討のないままに制度をスタートさせた、ということは否定できない事実である。しかし、こうした「単位制高校」政策の展開に対し、中央が十分な法令上・財政上の整備を行わなかったことを否定的に捉えたり、トップダウンによって現場を混乱させる高校教育改革と見て消極的に捉えるのは誤りであろう。なぜなら、こうした事実こそが、今日の高校教育改革を象徴しているからである。

これまでの高校教育政策の展開は、中央が画一的な学習指導要領を定め、全国的標準を明示することによってそれに見合う物的保障をするというものであった。これは、生徒たちにとっては選択の余地の少ない教育課程であり、適性や興味、関心等に即応した制度ではなかったが、高校進学率がまだ低い時代においては一定の有効性をもっていた。第2章で見たように、昭和50年代における変化は、こうした中央による画一主義的な高校教育政策の行き詰まりを示したものであった。したがって、昭和50年代以降の高校教育改革は、生徒の多様化した状況への対応に迫られての改革という消極的な面は否定できないが、それに伴って、高校教育政策における地方や現場サイドの役割は大きく変化したのである。「生徒本位」を目指す今日の高校教育改革は、中央における画一的な高校教育像をものはや許さず、地方で、あるいは個々の学校が中心となって行われるべきものとなったのである。単位制高校もまた、そうした高校教育改革の流れの中に位置づけられる。柔軟な教育課程＝単位制システムという単位制高校の特徴は、これまでの高校制度を規定していたさまざまな規制を大幅に弾力化するものであったが、教育課程の柔軟化は、それに見合う物的保障を中央段階において整備することを困難にしていたのである。そして、それは言うまでもなく地方や学校現場における裁量の増大を意味していた。このように昭和50年代から展開される画一主義教育の見直しとは、中央のイニシアティブの下で推進されてきた高校教育政策の見直しに他ならなかったのである。

中央段階における「単位制高校」構想は、多くの困難を抱えていたにも関わらず、それらについての配慮がなされないままに制度化された。中央の「単位制高校」政策において残された問題がどのように解決されていくのかは、地方とそれぞれの学校における更なる具体化の過程に委ねられることとなった。

(2) 地方での具体化

次に、「単位制高校」政策が地方の段階でどのように具体化されていったのかを見ていこう。

① 〈「単位制高校」政策の目的および教育理念〉

これについては、資料③道教委の1, 2および4において記述が見られる。ここでは、生涯学習社会に対応しつつ高校教育としての内容を備えた高校をつくることによって、「学習機会の拡大を図る」ことが単位制課程創設の目的とされている。この点は前に見たように、中央における構想と同じである。したがって、道教委の段階において、「単位制高校」政策に期待されたのは、学習機会の拡大を図り、多様な高校教育機会を用意することにあったといえる。

しかし、平成2年に発足した有朋高校・単位制課程開設準備室や平成3年以降の発足以後の段階では、単位制高校が教育機会の拡大という政策目的に加えて、どのような人づくりを行うかという「教育理念」が明確になってくる。学校開設の準備段階では、〈単位制システムを支える教育理念に基づいた学校づくり〉が行われていくのである。以下に引用したのは、平成7年度の有朋高校・単位制課程の研究紀要である。ここでは、有朋高校・単位制課程が、「個性の伸長」とそれに伴う「自己管理」に基づいた学校づくりが行われていたことが示されている。

Ⅱ 北海道における単位制課程の発足

1 基本理念及びスタンス

(1) 趣旨

単位制として発足するにあたり、その趣旨を文部省で定めた「単位制高等学校教育規程」に基づいた「個性の伸長」に置くこととした。それに伴い、生徒には「自己管理」を前提とし、自分自身を伸ばすために、全ての言動に責任をもつよう指導し、教育していくこととした。また、生徒が入学時に自らの卒業までのカリキュラムを作成し、その登録によって毎年の時間割を定めて学習していけるよう、学習指導要領の枠内においてでき得る限界を追求した柔軟なシステムを考えた。

①個性の伸長を図るとともに、②自己管理能力の育成に努め、それがとりもなおさず、③自己教育力の育成となり、これらが本校の教育方針となるものである。更に、生涯学習の観点から一部科目履修制度を取り入れるとともに、多様な生徒に対応するための転編入学枠を設け、普通科に推薦枠を設定するなどの新機軸を打ち出した。(傍点は引用者)[有朋高校単位制課程編、1996: 5]

また、筆者が行った、当時の開設準備室長(開校後は教頭)西田豊氏への聞き取り調査では、「有朋のシステムでいえば、生徒の個性を伸ばすような個々の学習要望に応えられるのが単位制」[1998.10.28 西田豊氏聞き取り調査(歌志内高校にて)]という認識のあったことが確認された。さらに、単位制課程創設当時の有朋高校長・和角一氏は、「個性を伸ばす学校にしたい」という基本理念の下で単位制課程が作られていったことを次のように述べている。

単位制については、文部省では特にうるさいことっていないわけですよ。学校が考えなさいということですよ。公立高校ですから、道教委が一つの指針をもっているわけですよ。道教委と学校とが相談しながら骨格を作っていったというわけです。やってるうちに分かったんですが、単位制というのはいろんな単位制ができるんですよ。どういう単位制にするかということではいろんな学校が作れるわけですよ。

たとえば、文部省なんかは、もともと、おそらくは中退などが多く、学校不適應の生徒などでも勉強できるように、自分の得意とする教科を取って卒業できるようにという意図ではなかったのかなと思うんで

すよ。概ね生徒というのは、不適応の生徒だとか、通信制の生徒が主になった学校になっていましたね。文部省もそういうところに原点があったみたいです。道教委もそういう考え方をもっていたのかなと思うんですよ。でもそういう風にしたいというのが、私たちの考えだったわけですよ。

あくまでも、個性を伸ばす学校にしたい。ただ、高校卒業の資格だけを与える、そういう学校にだけはしたくない。だから単位制ということを最大限生かした学校にしたいというのが、一番の願いだったんです。そのためのいろんな工夫をしているんです。(傍点筆者) [1998.11.5 和角一氏聞き取り調査(道都短期大学にて)]

② 〈政策の対象〉

「単位制高校」政策に、「目的」に加えて「教育理念」が付与される現場レベルにおいては、その「対象」についての考え方にも変化をもたらすことになった。これまでは、「単位制高校」政策の対象は単に新規中卒者、高校中退者あるいは社会人等とされていたが、有朋高校・単位制課程においては、個性をもち、なおかつ自己管理能力を育成できる入学生とされているのである。重要なのは、こうした生徒像に基づいた教育課程システムが用意されたのみならず、入試方法がこうした生徒を想定したものとなっていることである。これを見ておこう。

入試方法については、単位制高校教育規程の中で次のように定められている。

単位制高等学校教育規程

(入学者の選抜の方法)

第2条 単位制による課程に係る入学者の選抜の方法は、当該単位制による課程を置く高等学校の設置者が定める。

これは、文部省の見解によると、「単位制による課程については、社会人など多様な生徒を受け入れるため、その方法については設置者の判断に委ねることとした」[文部省初中局高校課, 1988:72]とされている。すでに見てきたように、①②については、学校づくりの段階で「個性の伸長」という基本理念が提示され、臨教審から文部省を経て道教委までの「教育機会の拡大」という政策「目的」に「教育理念」が加えられた。入試方法の考え方についても、これと同様に、意味内容の変化が見られる。

文部省においては、教育機会の拡大のために、社会人などにも容易に高校教育が提供されるよう入試方法を「設置者が定める」ものとしていた。これに対して、有朋高校・単位制課程においては、「個性の伸長」とそれに伴う「自己管理」という学校理念に合う入学生を選抜するための選抜制度がとられたのである。

まず、「基本的な考え方」が次のように述べられている。

基本的な考え方

単位制課程に在籍することで、個人の能力や個性をより一層伸長することができるとともに、個人の良さを見ることによって選択履修する教科・科目の学習を十分に達成できると認められ、自己表現に向けて努力し、生活・学業などを自ら管理できるものを選抜する。

(資料：和角一「有朋高等学校単位制課程の実践」(平成4年)より)

ここでは、入学試験が、学習機会の拡大のためであるというよりは、学校の教育理念である「個性の伸長」に見合う入学生を受け入れるための手段として位置づけられていることが分かるだろう。具体的な制度としては、たとえば、一般入試選抜については面接と作文のみであるが、それは学校の基本理念（「個性の伸長」と「自己管理」）に基づいているためである。以下の引用は、それを明確に示している。

1 入学者の募集と選抜方法

(7) まとめ

ア 初年度の状況

入試の種類は、推薦入学、一般入学、転編入学の三つに大別される。選抜基準等、以下のような特色を持っている。

推薦入学選抜は、定員の30%程度の枠の中で実施され、選抜基準は特に単位制課程に強い入学意思を有する者で、生活・学業等で具体的な実績を有している者を選抜する。学科試験は行わず、面接のみを実施し、個人調査書や推薦書と合わせて総合的に選抜する。

一般入学は、主に生活面・学習面で単位制課程になじむ生徒を選抜する。検査は面接と作文で、学科試験は行わない。学科試験を実施するかどうかは、今後の推移を見守りながら判断していくことになるが、現時点では新規中卒者については必要ないと考えている。その理由として、単位制課程の教育理念が「個性の伸長」と「豊かな人間性の陶冶」に置かれており、オールマイティーで平均的な学力を有する者だけが入学することを必ずしも期待していないこと、生徒の生活の基盤を「自己管理」に位置付けており、作文と面接によって十分その生徒の資質と意欲を把握することができることなどが挙げられる。

なお、後期一般入学では学科試験を課している。後期入学を希望する生徒は中学からストレートで来た者ではなく、半年間のブランクの中で、いかに学力を落とさずに努力したか、学習に対する意欲があるかなどを図るためである。

転編入学については、40名枠で募集し、検査は面接・作文のほかには学科試験を課している。年度当初においては学科試験を外していたが、転編入学希望者の在籍校での成績を同じ物差しで測ることが不可能であることや学校間格差を数値に置き換えて判断することが難しいことから学科試験実施に踏み切った。（傍点引用者）[北海道有朋高校単位制課程，1993：52-53]

北海道立の高等学校については、普通科の推薦入試制度は設けられていないのが通例である。これに対し、有朋高校・単位制課程については、普通科においても例外的に推薦入試が認められている。これは、偏差値の序列にとらわれず、「個性の伸長」という学校理念のみによる選抜が行われる高校であるが故の特例的な措置であるといえよう。

また、入学における「判定項目」として、推薦入学、一般入学とも「中学校3年間の学業成績」が挙げられているが、これについても他の道立高校の入試選抜とは違う基準が採用されている。それは、得意科目の学業成績を重視したものであり、「生徒の良さを見る観点」に基づくものとされている。

学業成績（生徒の良さを見る観点）

中学校での3年間の教科評定合計を上位3教科について、次のように加重合計し、それを本人の中学に

おける学習点とする。

1 番教科計×5 + 2 番教科計×3 + 3 番教科計×1 = 学習点 (135~27点)

[北海道有朋高校単位制課程, 1993: 52-53]

単位制課程が発足した当時の有朋高校長・和角一氏は、このような入試方法が「個性の伸長」という単位制課程の教育理念に裏打ちされていた、ということをおのように話している。

それから、選抜方法ですが、他県では希望者をどんどん入れたんです。入学希望者のレベルは同じ様なもので、みんな高校卒業の資格欲しいからということだから、誰が来ても同じだと。ところが有朋高校では、試験は内申と面接、作文だったんですが、内申書ですね。成績のいい科目を上から三つ選んで、一番高いのを5倍、二番目のを3倍、3番目のを1倍にしてその合計で内申の順位をつけたんです。これは道内でも有朋だけです。この学生は何が得意で、何を伸ばしていくのかということまで意識しているわけです。学校にはいったら徹底的にガイダンスをして、得意な科目をのばせるような指導をしようというわけです。平均的なものは私たちのねらいではないと。選抜方法もそういうねらいだったんです。面接は、将来に向けて何を狙っているかということですね。[1998.11.5 和角一氏聞き取り調査(道都短期大学にて)]

また、有朋高校・単位制課程の入試方法については、翌年度に単位制課程の開設を控えた平成2年度の道教委・定通担当主査、橋本光雅氏が、次のように述べている。

④ 入試方法

*当時、定時制・通信制課程に限られていた単位制高校の多くは、「落第がない」と言うことで、年々在籍生徒数が膨張していた事実がある。

これに対して、有朋高校単位制は将来的な全日制課程の単位制への移行をも視野に入れ、「個性の伸長」という明確な目標をかかげ、自己責任に基づく「自分のカリキュラム選択」を教育の柱としているほか、多様な学習ニーズに対応することを目指している。

(1)「個性の伸長」一どの様な個性、入学意思・自己責任の確認という意味からの推薦制度「個性に応じる多様な選抜の考え方」①

(2)「第1希望としての有朋高校単位制」及び一般公立高校受験後の「第3希望としての有朋高校単位制」に対応すべく受験日程や機会の複数化等を考えた。②

*これらは、高等学校教育課において検討され、「公立高等学校入学者選抜要領」とは別に「北海道有朋高等学校入学者選抜要領」が定められることになった。

[1998.12.28 橋本光雅氏聞き取り調査(尚、聞き取りは電話で行ったため、引用部分は橋本氏より文面で回答していただいたものを載せている。下線は橋本氏によるもの)]

このような入試方法は、道教委と開設準備室双方が意見を出し合いながら構想されていったものであろう。単位制高校教育規程においては、「設置者が定める」とのみ規定されていた入試方法が、有朋高校・単位制課程においては「個性の伸長」という教育理念と結びつけられ具体化されていったのである。

何もこれは入試方法の「制定」についてのみ言えるだけではない。実際の運用についても、こ

うした理念に基づいて行われていたのである。有朋高校の関係者の一人は、次のようなエピソードを話してくれた。

有朋では誰でも入れないんですよ。よそでは学校不適合でも何でも入れると。それがまた、文部省のねらいの一つでもあったんですよ。一時は道教委からも大変不満をもらったことがあったんですよ。何で落とすんだ、と。定員いっぱいにならなくても落としていたんですよ。道教委から指導も受けましたが、個性を伸ばすという単位制の趣旨がありましたから。

このように、有朋高校・単位制課程の入試方法は、「個性の伸長」と「自己管理」という単位制システムを支える教育理念に基づいて定められ、運用されていたのである^{注15}。

③〈政策イメージとしての教育課程のしくみ〉

ここでは、「単位制高校」政策の特徴として示した、(i)「単位の積み重ねによる卒業の認定」と(ii)「選択科目等の拡大による生徒主体のカリキュラム編成」のそれぞれについて見ていこう。

まず、(i)「単位の積み重ねによる卒業の認定」については、資料③道教委2の(2)(3)、3の(4)、7の(カ)、8の(2)等によって示されているとおり、学年制中心のこれまでの高校教育制度の弊害を除去しようという方針を見ることができる。これは、すでに検討した単位制高校教育規程によって示された方向性を具体化するものであるといえよう。道教委で有朋高校・単位制課程の設立に関わった武内氏は、筆者による聞き取り調査の中で次のように語っている。

私は子どもが多様化しているわけだから、いろんな選択肢があつていいと。非常に教育が平等主義化していて、日本の教育レベルがアップしたといういい面もあったんですが、その弊害、すべてが横並びで画一的になっていて、もう少し子どもたちの多様性に応じたシステムがあつてもいいんじゃないかと。いわゆる臨教審以来の教育改革の発想です。そういう中で、こういう学校もあつてもいいんじゃないかと。一律、朝から同じようなカリキュラムで同じように授業を受けるというのが一般的でしたけど、朝行っても夜行ってもいいし、あるいは3年じゃなくて4年でもいいし。普通、中途退学すると遅れちゃうんですが、単位制だと通信との併修を通して卒業もできる。不登校などもこの時代目立ってきていましたから、こういう学校もあつていいんじゃないかという発想なんです。(中略)

いまでもそうですけど、当時は中退するとなかなか元の学校には戻れない。他校にも行くのは難しかったんです。[1998.11.26 武内光一氏聞き取り調査(恵庭北高校にて)]

この(i)「単位の積み重ねによる卒業の認定」という特徴は、単位制システムそのものの性格を示しており、中退者や帰国子女、あるいは大検科目合格者などにも高校教育を容易に提供しうるものであった。しかし、単位制システムをどこまで効果的に運用するかは、(ii)「選択科目等の拡大による生徒主体のカリキュラム編成」をどう保障していくかにかかっていたといってもいいだろう。なぜなら、(ii)を充実させればさせるほど、学校設置者にとっては、財政負担の問題として跳ね返ってきてしまうからである。中央ではこうした問題に対して具体的な手段が確保されていなかったが、地方(道教委)の段階ではこれに対して積極的な財政措置が講じられている。詳しくは④〈政策イメージを具体化するための手段〉で取り上げる。

また、(ii)「選択科目等の拡大による生徒主体のカリキュラム編成」の充実は、学校現場に対し

でもある種の困難をもたらしたことは、すでに検討してきたが、これについても④でみていくことにしよう。

④ 〈政策イメージを具体化するための手段〉

ここでは、道教委、学校現場と分けてみていく。

まず、資料③を見て分かるように、道教委においては生徒主体のカリキュラム編成ができる限り可能となるような単位制高校が構想されていたのである。

2 単位制課程設置の基本的な考え方

- (1) 能力、適性、進路や身体状況等に応じて、生徒が主体的に科目を選択し自己のペースに合わせて学習できるよう教育内容・方法の充実と履修形態の弾力化、多様化を図ること。

3 学校の形態

- (1) 生徒が主体的に科目や時間帯を選択し、自己の学習できる条件に合わせて学べるような教育内容・方法、履修形態をもつ高等学校である。

7 教育課程

(4) 教育課程編成上の特色

ア 単位制課程の特色である、生徒が主体的に科目を選択し自己のペースで学習できるように、多くの選択科目を用意するとともに履修形態の弾力化を図ること。(傍点は引用者) [単位制課程設置検討委員会, 1990]

こうした方向性は、おそらく文部省において目指されていたものと同じであったであろう。既に見てきたように、文部省が引き継いだ臨教審の議論においては「生徒主体のカリキュラム編成」という視点が強く打ち出されていたからである。ここから、単位制高校の設立に関する中央地方関係は順接的なものであり、地方は中央の影響力の下におかれている、という理解もできないではない。しかし、むしろ「単位制高校」政策への関与の仕方は、これまでの中央地方関係には見られない新しいものであると捉えられるものである。

政策には、その構成要素として目的と手段がある。これまでの高校教育政策については、中央における目的が明確である上に、その手段についても十分な保障がなされてきた。しかし、今日の高校教育改革においては、目的を誘導するための手段が中央によっては充分には保障されていとはいえないのである。高校教育改革における中央の存在感は小さくなっているといえよう。単位制高校についても、「生徒主体のカリキュラム編成」を充足していくための手段が不十分であったことは、見てきたとおりである。これに対して、道教委は、「生徒主体のカリキュラム編成」が単位制高校を設立する上での基本方針としていたのみならず、その基本方針を実現すべく、さまざまな手段を用意していたのである。すなわちそれは、(Ⅱ)「選択科目等の拡大による生徒主体のカリキュラム編成」ができる限り可能となるような単位制高校のための教育条件整備である。具体的には、5間口という学校規模、生徒のカリキュラム編成に選択の幅を広げる3部制、そしてすべての生徒情報の管理のために単位制高校には不可欠なコンピューターの設置、そして教職員の加配である。平成元年度には、教職員定数の加配を除く事項が決定されたという。

既に石川県をはじめとして数県で単位制高校がスタートしていたので、そうした先進県の資料を収集し

たり、実際に視察するなどしながら構想をまとめていった。視察した中には、単に学年制の枠をはずしただけの高校もあったが、北海道で初めて誕生する単位制高校をそのようなおぎなりのものにはしたくなかった。

基本構想のポイントとしたのは、多様な生徒の学習要望に応えることであり、そのためには、

- ①午前、午後、夜間のいずれの時間帯でも学習できる三部制の編成。
- ②生徒の興味・関心・適性・進路等に応じた多様な選択科目の設定とそれを可能にする教職員の加配と学校規模（6～8間口規模は必要）
- ③生徒一人一人が時間割を作成することになるので、授業・成績・在籍等の管理のためのコンピューターなどの整備・充実

などが絶対に必要な条件であるとした。

基本構想は検討委員会や有朋高校の意向を受けて何度も修正されたが、夏を過ぎるころには原案がまとまった。しかし、今度は財務課との予算折衝という難関が待ち受けていた。毎年10%マイナス・シーリングが続いている中での新規事業である。予算担当者との攻防は深夜におよぶこともしばしばであり、日曜日や祝日に呼び出されることもあった。

それだけに平成元年の暮れも押し迫っての知事査定で、有朋高校に5間口規模の三部制の単位制課程が平成3年度に開設されることと、そのための開設準備室の設置とコンピューターの導入が平成2年度から認められたときは、本当に嬉しかった。[武内, 1997: 94]

また、平成2年度に道教委・定通担当主査をされていた橋本光雅氏によると、つづく平成2年度には、教職員定数の面でも中央の加配以上の「道費負担」による教員数が確保されているという。

- ② 教職員定数 教育予算の極めて多くの部分が人件費である。

国の教員定数の基準が決まっており、それ以上の数は各都道府県が負担する。これを「県費負担」と言っている。

道知事部局に「道費負担」申請の根拠を示すことが最も難しい仕事であった。

国の教員定数は、40人学級を基本としている。それに対して、有朋高校の単位制は多様な選択を可能にするため、40人学級とはなり得ない。その根拠を示して知事部局の財務担当に理解してもらう必要があった。幸い理解が得られ、他県に例を見ない「道費負担」の教員数が配置されることになった。

「単位制」の最大の困難点のひとつである「人材（教員数）確保」ができた。[1998.12.28 橋本光雅氏聞き取り調査（尚、聞き取りは電話で行ったため、引用部分は橋本氏より文面で回答していただいたものを載せている）]

このように、道教委の段階において、基本方針の確立とそれを実現するための財政措置が講じられることによって、(ii)「選択科目等の拡大による生徒主体のカリキュラム編成」ができる限り可能となるような方向性が示されたのである。

学校レベルにおいては、具体的にどのような手段による学校づくりが行われていたのだろうか。単位制高校の教育課程のしくみ（単位制システム）は、教育課程の複雑化とくに必修科目の取扱いや、生徒指導などの人間教育に困難をもたらすものであり、こうした点が中央における構想では全く触れられていなかった。有朋高校・単位制課程では、「個性の伸長」と「自己管理」と

いう二つの基本理念の下で、単位制システムを通じてどのような人づくりが行われるかという関心に基づいて学校づくりが行われている。これについて、教育課程のしくみ、人間教育の2点から見ていこう。

(1) 教育課程のしくみ

ここでは、具体的に教育課程としての単位制システムがどのように運営されていたのかを見ていく。有朋高校・単位制課程においては、「個性の伸長」と「自己管理」という学校理念の下で、生徒が自らの個性を伸ばすことのできるように、生徒主体のカリキュラム編成を重んじた教育課程・時間割による教育が行われているのである。

教育課程のしくみの問題とは、端的に言えば、時間割の複雑化のことである。見てきたように、道教委において、施設・設備、あるいは教職員定数の問題にある程度のめどがついたとはいえ、時間割の作成には大変な困難が予想された。中でも、必修教科目の取扱いは重要な位置を占めていたが、それは次のような理由からである。必修教科目は、高校教育課程の最低限の基準として、卒業資格の取得を目指す全生徒に履修の義務を課すもので、単位制高校の大部分がそれを1年次に集約させた時間割をつくっている^{注16}。こうした時間割は、ある意味では効率的であり、限られた教職員数の中ではやむを得ないものだろう。しかし、本論文で単位制システムとして挙げた第2の特徴、すなわち(ii)「選択科目等の拡大による生徒主体のカリキュラム編成」とは、相容れないのである。有朋高校・単位制課程においても、できる限り生徒に選択の幅を広げ「個性の伸長」を助けるという教育理念をもっていたことから、必修教科目の問題は決して小さなものではなかったのである。

それでは、有朋高校・単位制課程における必修教科目の取扱いは、どのようなものなのだろうか。それは、必修教科目を1年次に集約させた時間割ではなく、年次の枠を外して、学習指導要領に定められた「必修教科目の履修」のみを卒業要件としたものである。これは、簡単にいえば、卒業を希望すればそれまでの間に必修教科目を履修（修得ではない）すればよい、というものである^{注17}。また、必修教科目のうち数学Ⅰ、国語Ⅰについては、「基礎と精選という二科目の開講」によって、生徒の選択の幅を広げている^{注18}。これは、前有朋高校長・後藤氏の言葉を借りれば、「習熟度のように学級からではなく、生徒の側から見る視点」[1998.11.17 後藤敬氏聞き取り調査（北海道有朋高校にて）]に立ったものであるといえよう。このように、ひとつは、必修教科目の取扱いを修得ではなく履修にしたこと、二つは、1年次に集約するのではなく生徒それぞれが計画を立てて履修すること、三つは、必修教科目を含めたいくつかの科目に「基礎」と「精選」において、生徒が自分の能力に合わせて選択することができるようになったこと、この3点が有朋高校・単位制課程における必修教科目の取扱いの特徴であろう。これについては、和角氏から次のような話を伺うことができた。

有朋高校では必修科目を勉強させるけど、履修はさせても修得させなくてもよいと。これは単位制だからできたんですね。これは道教委から了解を取っている。私がいた頃、全国で13の単位制があったんですが、そういうところは1校もなかった。そして、1年生に全部貼り付けているんだよ。それは修得しないと2年生にいけないと。これは単位制でないと思うんだな。これが際だって違ったんですよ。国語Ⅰと国語Ⅱがあるけど、この順位性だけは必ず守るようにするようにと文部省もいっているんです。ⅠをやらないでⅡやることはできないんです。だから1年生で貼り付けちゃったわけさ。それでないと2年生でⅡや

れないでしょ。有朋高校はそれが全くなって、卒業するまでに取りなさいと。そういう指導していたわけです。これが大変な話題を呼びました。必修科目以外では履修と修得を分けて考えてる学校はありますが、必修は取らなかったら卒業させませんよとされてます。

われわれは必修を軽視しているようでしょうけど、決してそんなことなく、たとえば国語Ⅰを精選と基礎の二つに分けたんです。教科書もかえて、必修を学ばせてるわけです。これは研究指定校の発表の時に、文部省の方もすごいということで全国的にも奨励してくれました。[1998.11.5 和角一氏聞き取り調査（道都短期大学にて）]

また、必修履修科目に限らず、すべての科目で可能な「重ね履修」の制度は、すでに修得した科目でも再度履修できるというものであり、これによって生徒は、自らの希望に応じてカリキュラム編成を行うより大きな自由を獲得しているのである。さらに、単位制課程開設後の平成4年度からは、昼間Ⅰ部、昼間Ⅱ部、夜間部という3部制の中で「他部併修」という考え方が撤廃され、生徒は基本的に午前、午後、夜間のどの時間帯の授業でも受けられるようになった。開校時より講座数、科目数も増やされており、時間割の複雑化にも関わらず生徒のカリキュラム作成における選択の幅を増やし、生徒の「個性の伸長」という学校理念に基づいた学校づくりが追求されているのである。なお、こうした多様な選択肢の下で、個々の生徒が満足のいく時間割を作成できるように、教科・科目別のガイダンスや個別のカウンセリングが定期的に行われている^{注19}ことも付言しておこう。

以上のように、時間割の複雑化にも関わらず、有朋高校では生徒主体のカリキュラム編成が可能となるよう、さまざまな方策が採られている。もちろん、こうした努力はひとり開設準備室のみによって確立したものではなく、それ以後の学校運営に携わってこられた学校管理職や、日々教育実践を行う教師たちの努力に負うところが非常に大きいといえよう。

(2) 人間教育

ここでは、生徒指導やホームルーム活動をどのように位置づけるか、という問題を考えていきたい。単位制高校といえども、高校教育である以上、教育活動を通じた人づくりという側面が必要であることは、本論文の中で繰り返し述べてきたことである。単位制高校は、生徒それぞれが自由にカリキュラムを作成することから、共通のショートホームルームを設けることは困難であり、それは省かれていることも珍しくない。また、生徒指導についても、登下校の時間は生徒一人ひとりバラバラであり、生徒管理さえ困難であるというのが実情である。こうした問題は、有朋高校・単位制課程においてどのように対処されたのだろうか。

まず、ホームルームについては、年度のはじめに履修科目登録が行われた後、登校時間帯別の編成がなされることになっている。また、こうしたホームルーム編成は、ショートホームルームの毎日の運営を可能にし、教員と生徒との関係づくりに貢献している。ホームルームは、通常30人以下で編成されているが、これは、「生徒一人一人の個別状況を把握するとともに、その状況に応じた指導・援助の個別化を図る」^{注20}ことが目指されているためである。有朋高校・単位制課程では、「個性の伸長」と「自己管理」が教育理念とされているため、できる限り一人一人の生徒に応じた指導が行われるような体制になっているのである。ここでは、単位制システムを導入した学校では運営が困難であるとされているショートホームルームを代表させて取り上げているが、とかく希薄になりがちであるとされる単位制高校での教師と生徒との関係構築に力が注がれ

ていることが、窺われるだろう。

次に、生徒指導について見ていこう。これは、2点から考えていくことにする。

まず、ひとつは、「懲戒的処分のない非行事故発生時の指導」である^{注21}。これは、次のような5つの考え方を基本に退学、停学の処分を行わず、本人に「意識改革」を促すというものである。

懲戒的処分のない非行事故発生時の指導方法について

1 基本的な考え方

- (1) 生徒一人一人の個性の伸長を図り、豊かな人間性の陶冶を目指すところに指導の基本方針をおく。
- (2) 自分の言動に責任がもてる自己管理能力の育成を指導の重点課題とする。
- (3) 教師、父母、本人が一体となった指導を運営していく。
- (4) 原則として懲戒的処分（停学・退学）はしない。
- (5) この指導の目指すところは、本人の意識改革であり、本課程で学ぶ意識を自分自身に認識させることである^{注22}。

有朋高校・単位制課程がどのような教育理念に基づいて単位制システムを運営していこうとしていたかを見てくれば、上に挙げた「基本的な考え方」に基づく生徒指導の体制は、単位制システムと整合性をもっていることが分かるであろう。学年制中心であったこれまでの教育課程を転換させるということは、それに伴って、新たな生徒指導の基本原則を要求したといえるのである。もちろん、それはいうまでもなく「自己管理」という有朋高校・単位制課程が掲げた教育理念である。

生徒指導においてももうひとつ、是非取り上げておきたいのは、詳細な校則等は定めず、生徒も教師も「常識的に判断できる範囲で生活心得を定め」ているということである。以下の引用は、「『自己管理能力』育成のための留意事項と具体的な指導」として示されたものである。

Ⅱ. 「自己管理能力」育成のための留意事項と具体的指導

(一部略)

(3) 本課程では、

上記の定義、最近の傾向を受け、本課程では、「生徒個々人のパーソナリティーを尊重し、自主自律の精神を育て、自分の言動には自分で責任が持てる自己管理能力の育成」を生徒指導の大きな柱にしています。従って、従来の高等学校にあるような細かい校則等は定めず、生徒も教師も常識的に判断できる範囲で生活心得を定め、指導・援助しています。その中で生徒の自律性が培われ、自己規律が養われることが、人間としての成長にとって最も重要なことではないかと判断しています。(傍点は引用者)^{注23}

ここでは、具体的な生徒指導の場面において、教師一人一人が違った価値観で生徒に接するというごく当たり前の、しかし学校教育の中ではほとんど無謀ともいえる試みであるといえよう。傍点部分は、生徒のみならず教師に対しても「常識的に判断できる範囲」という感覚を大切にしていることが分かる。学校としての統一見解に基づいた生徒指導ではなく、それぞれの教師が価値観を出し合いながら多様性を認めるという雰囲気の中で、生徒は多様な価値観を認めつつ自他の個性を考えていくというのである。有朋高校・単位制課程の初代教頭・西田豊氏は、単位制課

程における生徒指導を次のように話して下さった。

先生方が戸惑ったのは、たしかに、生徒指導の面で、指導の仕方が分からなくて、怒ることができないといっていました。私は、怒りなさい、それも先生方の主観をだして、自分の価値観で怒りなさいと指示した。生徒の価値観を認めるシステムだから、先生方の個性も認めることが大事だし、各先生の価値観が違うということを生徒に分からせてやることでよい。そして、生徒が自分で考える手だてになることが、基本理念にあるんです。

今までの学校では、先生方全員が同じ指導をしないといけないという体制でしたが、指導する先生の個々の価値観が違うことを生徒に分らせることも生徒指導の上で大事な観点だ、と先生方が自覚することが大切。だから、先生もそれぞれ自分の価値観を表に出して指導できる学校が望ましいのではないかな。

[1998.10.28 西田豊氏聞き取り調査（歌志内高校にて）]

このように、生徒指導の点からも単位制システムを支える教育理念に基づいた運営が行われていたのである。

以上第3章を、単位制システムの二つの特徴である、(i)「単位の積み重ねによる卒業の認定」と(ii)「選択科目等の拡大による生徒主体のカリキュラム編成」を参考にしてまとめてみよう。

単位制システムの第1の特徴、(i)「単位の積み重ねによる卒業の認定」は、高校の教育課程を学年による枠づけ（学年）ではなく、教科・科目ごとの単位の積み重ねとして考えるというものであった。これによって単位の切り売りが可能となり、これまでの高校教育を途中で退学した生徒や社会人、留学経験者など、フルタイムで連続3年間の教育課程を修めることが困難な人にも、容易に高校教育が受けられるようになった。単位制高校の創設は、こうして教育機会を拡大せしめたのである。中央段階において、「単位制高校」政策に寄せられていた期待は、主にこうした観点に基づいたものであった。

しかし、単位制システムは、もうひとつの可能性を秘めていたのである。それは、(ii)「選択科目等の拡大による生徒主体のカリキュラム編成」を可能にするというものである。とはいっても、これは決して容易なものではなかった。ひとつは、財政的な問題が、もうひとつは、教育課程そのものの複雑化や生徒指導をはじめとする人間教育の問題が残されていたからである。この両方の問題とも、中央段階においては置き去りにされていたのである。

ここで見てきたのは、主に(ii)「選択科目等の拡大による生徒主体のカリキュラム編成」がどのようにして構想され、具体化されていったかということであった。ここでは、道教委の段階における構想と、有朋高校・単位制課程における具体的な学校システムとを分けて考えてきたが、その両方の段階において(i)に加えて(ii)「選択科目等の拡大による生徒主体のカリキュラム編成」の充実が目指されていたということを見ることができた。

道教委の段階においては、主に財政的側面から(ii)を実施するための教育条件整備が行われたのであった。中央の段階では不十分であった単位制システムの特徴である(ii)を充実させるための方策が、地方の段階でとられたのである。

そして、有朋高校・単位制課程（また、開設準備室）における検討の段階では、「単位制高校」政策にとってさらに大きな一歩が進められることとなった。すなわちこの段階では、「単位制高校」政策が「教育理念」を獲得したのである。この段階にきて、「単位制高校」政策は、ようやく教

育政策として意味のあるものとなったのである。

個別具体的な教育現場に目をやったときには、教育機会を拡大させることや、選択科目を増加させることそれ自体は、大きな問題ではない。教育活動にとって最大の、そして唯一の目的は、どのような人づくりを行うかということである。教育実践の中から日々新たな課題を見つけていくことは教育活動の一面であるが、どのような人づくりを行うかという教育理念がなければ日々の教育実践が成り立たないのも、また真実である。今日の高校教育改革に求められているのは、まさにこうした視点であろう。

有朋高校・単位制課程においては、単位制システムのもつ可能性に基づいた教育理念の下での学校づくりが進められた。すなわちそれは、(Ⅱ)「選択科目等の拡大による生徒主体のカリキュラム編成」を通じた人づくりである。有朋高校・単位制課程において、それは簡潔に「個性の伸長」と「自己管理」という言葉で表されていた。ここでは、政策研究という抽象的な土俵の上で、実際の教育現場でどのような実践が行われているのか、あるいは教師、生徒は其中で何を考え、どのように行動しているのかという点を抜きに議論してきた。したがって、これをもって手放しに単位制システムを礼賛することは慎まねばならない。しかしそうした点を考慮したとしても、有朋高校・単位制課程の学校システムの創設によって示されたのは、高校教育改革が決して中央における机上の議論などではなく、地方および学校現場が大きな役割を果たす中で展開している、ということである。そして、こうした点に、私は今日の高校教育改革のひとつの可能性を見出したいと思うのである。

まとめ～今日の高校教育改革を捉えるために～

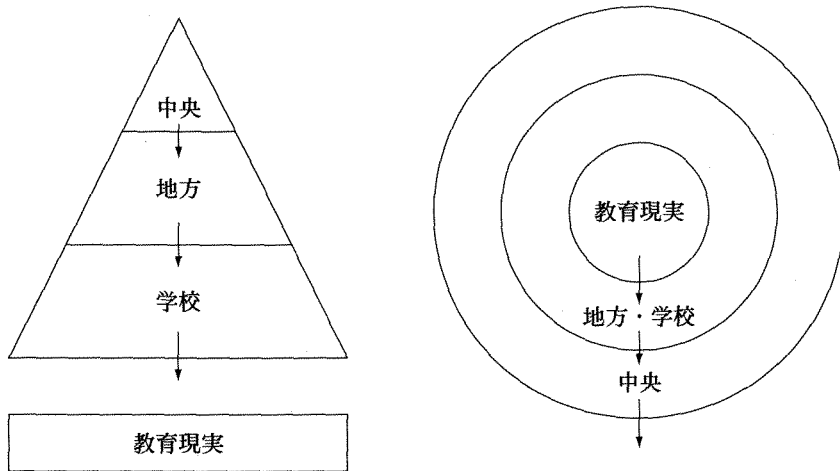
まず、第2章では昭和50年代の二つの事例から、「後期中等教育機関としての高校の多様化」という今日の高校教育改革の方向性が示されたということを見てきた。これは、本論文で用いてきた政策分類にしたがえば、①〈実施設計〉——〈総合計画〉的政策の政策過程から、②〈基本設計〉——〈総合計画〉的政策が確定されていったということである。重要なのは、高校教育の多様化は46答申などでも出てくるものであるが、取り上げた二つの事例からは、高校教育多様化の方向性のみならず、それが三者間の関係構造の変化を惹起するものであった、ということである。本論文はまずこの点を明らかにすることができたと考える。

もうひとつ本論文で取り上げたのは、「単位制高校」政策のインプリメンテーション過程分析である。これは、③〈基本設計〉——〈個別計画〉的政策が④〈実施設計〉——〈個別計画〉的政策へと具体化されていく過程を調べたわけだが、ここで分かったのは、③から④へというインプリメンテーション過程は決して単純で機械的なプロセスではない、ということである。「単位制高校」政策は、中央の段階においてそのイメージが限定されるというものではなく、かなり曖昧なものとして示されているだけであることがここでは分かった。「単位制高校」政策については、中央段階の政策が全国画一的に実施されるわけではなく、それぞれの地方がそれぞれの理念や財政的負担に基づいて実施されているのである。重要なのは、今日の高校教育改革に関していえば、地方における政策実施は中央の与えられた選択肢の中からの消極的選択によるものではなく、中央によって手放された裁量の一部をどのように充実させていくかという積極的な政策形成の側面をもったものだということである。これは、インプリメンテーション過程を経てはじめて政策は実質化する、とも表現できよう。

以上の事例研究により、どのような知見が得られるだろうか。ここでは、今日の高校教育改革

に関わるアクター間の関係構造についての仮説を示し、本論文を結びたいと思う。

今日に見られる高校教育の多様化は、中央主導による積極的な政策理念の提示による教育改革の下で推進されてきたものではなかった。第2章で見たきたように、それは、昭和50年頃から高校進学率が飽和状態に達する中で、高校の教育現実が複雑化し、高校教育の見直しが迫られることによるものであった。第2章で取り上げたのは、2つの事例にみる画一的高校教育像の崩壊であった。すなわち、中央による画一的な教育課程＝厳格な学習指導要領と、それを物理的に支える財政措置によるこれまでの高校教育政策の転換をここでは見てきた。教育現実の複雑化は、こうした画一的高校教育像を許さなかったのである。そして、それは必然的に、中央・地方と現場という三者の高校教育に対する関与の様態に変化をもたらすものであった。第2章では、マクロな視点からこの関係構造の転換を俯瞰し、また第3章では「単位制高校」政策という個別の事例においてこれを検証した。いずれも教育現実を中軸とした三者間の関係構造の再編が見られた。



従来は、高校教育政策に限らず、一般に教育政策は中央の形成・決定過程を経て、地方や学校へと実施過程をたどるものとされていた^{注24}。しかし、こうした政策理論の背後には、ある前提、すなわち教育行政活動は法制度的に優位な中央主導の下で進められている、という暗黙の前提がおかれていたのである。画一的高校教育像が見られた時代には、例えば高度経済成長期の工業教育振興に見られるように、中央の法制度的・財政的なイニシアティブの下での高校教育政策が展開されており、こうした前提が一定の妥当性をもっていたといえる。この時代には、ヒエラルキー的な三者間の関係構造の下で、高校教育政策が展開されていたのである。中央集権的な教育行政構造の中でも教育現実をコントロールすることができたからである。

しかし、高校進学率が飽和状態に達したことに伴う教育現実の複雑化と、そのための高校教育改革が必要とされている今日では、こうした政策理論や三者間の関係構造を前提にした議論によっては、もはやその構造を把握できないだろう。昭和50年代以降、現在もなお進行中の高校教育改革においては、教育現実を中心とした新たな三者間の関係構造の構築が、現実的にもまた理論的にも必要とされているのである。

ここでは、教育現実の複雑化・多様化が、学校や地方におけるそれへの対応の必要性を増大させたが、中央は弾力化という形で、地方や学校を教育政策の担い手として重視せざるを得ない、

という構造になっている。ここで重要なのは、教育現実との「距離」である。学校や地方においては教育現実と近接していることから、高校教育改革のための情報を豊富に保有しているのみならず、学校教職員や指導主事等の教育専門職員という人材を抱えている。それに比べ、中央が得られる情報は学校や地方を経由した2次的(間接的)情報である。第2章で見てきたように、第2次高校生急増期における文部省と都道府県教育長協議会との対応の違いや、中央と校長会の教育課程改革についての考え方の違いは、それを明確に表しているであろう。

教育課程行政については、昭和50年代以降弾力化という方向性が示されてきたが、これは図に示した、教育現実による改革圧力のベクトルに対する中央の消極的な政策選択によるものであったといえよう。中央は、教育現実への「距離」の遠さゆえに、教育課程の基準を弾力化する(中央から外へのベクトル)ことによって地方や学校に権限を委譲し、それをバックアップするという形でしか高校教育改革に関与できなかったのである。

こうした構造変化は、地方すなわち高校の設置者であるところの都道府県教委に対して、教育条件整備のための積極的措置を講じさせることになった。新しいタイプの高校の設立や、本論文の第3章で見た単位制高校の例によって、それは確認されるだろう。画一的高校教育像の崩壊により高校教育は多様化し、個別具体的な学校イメージが曖昧になったために、どのような高校教育が行われるべきなのか、またそのための教育条件整備はどのようなものであるべきなのかについては、地方の裁量に委ねられることになったのである。換言すれば、これは政策手段の開発の多様化といえよう。これが地方における変化である。

学校の高校教育改革への関与は、表面的には学習指導要領の弾力化と、個々の学校ごとに特色をもった学校づくりとして見受けられだろう。しかし、第3章で見たように、本質部分の大きな変化は、学校ごとに「教育理念」の確立が迫られていることである。もちろん、こうした改革は、教育現実への対応という消極的な側面は否定できないものの、教育活動において決して軽視することのできない「どのような人づくりを行うか」という問題が、今あらためて突きつけられているのである。第3章を、そして本論文を通して述べたかったのは、単位制高校のインプリメンテーション過程分析によって、教育現場においてこそ「教育理念」の確立が見られることであり、こうした点が今日の高校教育改革の最大の特徴であるということである。

参考文献

- 飯田浩之, 1992, 「新制高等学校の理念と実際」(門脇厚司・飯田浩之編『高等学校の社会史——新制高校の〈予期せぬ帰結〉——』東信堂)
- 大森弥, 1981, 「政策」(日本政治学会, 『政治学の基礎概念』, 岩波書店)
- 神奈川県教育委員会, 1980, 『神奈川県の教育戦後30年のあゆみ 補遺編』
- 教育政策研究会編, 1987b, 『臨教審総覧〈下巻〉』第一法規出版
- 佐々木享, 1992, 「高校の学科構成の歴史の概要」(『名古屋大学教育学部紀要(教育学科)第39巻第1号(1992年度)』)
- 職業教育の改善に関する委員会, 1976, 「高等学校における職業教育の改善について」(全国工業高等学校長協会編『工業教育 第12巻第4号』)
- 全国定時制通信制高等学校長会, 1994, 『第5回 全国単位制高等学校長等連絡協議会 共通資料』
- 武内光一, 1997, 「定通教育の回顧——本道における単位制課程の設置にかかわって——」(北海道高等学校定時制通信制教育50周年記念会編『北海道高等学校定時制通信制教育50周年記念誌 定通教育

50年の歩み』)

単位制課程設置検討委員会, 1990, 『単位制課程の基本構想について』

西本憲弘, 1993, 「高校教育の改革と伊奈学園の創造」(西本憲弘・佐古順彦編著, 『伊奈学園——新しい高校モデルの創造と評価——』, 第一法規出版)

菱村幸彦, 1995, 『教育行政から見た戦後高校教育史』, 学事出版

北海道有朋高等学校単位制課程, 1993, 『平成3・4年度文部省指定 高等学校単位制課程研究校研究実践成果報告書』

北海道有朋高等学校単位制課程, 1996, 『平成7年度研究紀要——モアエレガント——創刊号』

三原芳一, 1988, 「高度経済成長と後期中等教育の制度化」(岡村達雄編『戦後教育の歴史構造』, 社会評論社)

元井一郎, 1998, 「地方分権化と「地方教育政策」の動向」(熊谷一乗, 国祐道広, 嶺井正也編『転換期の教育政策』, 八月書館)

森田朗, 1982, 「執行活動分析試論(一)——戦後日本における自動車運送事業に対する規制行政を素材として——」(『国家学会雑誌』第95巻3・4号)

文部省, 1988, 「資料 幼稚園, 小学校, 中学校及び高等学校の教育課程の基準の改善について(答申)」(『文部時報 1333号 昭和63年2月号』)

文部省初中局高等学校課, 1988, 「単位制高等学校について」(文部省中学校課・高等学校課編『中等教育資料 No. 538 昭和63年6月号』)

文部省初中局小学校課, 1974, 「新教育課程審議会の発足について」(『文部時報 1160号 昭和49年1月号』, 帝国地方行政学会)

山口二郎, 1987, 『大蔵官僚支配の終焉』, 岩波書店

Paul Berman, 1978, The Study of Macro- and Micro-Implementation, *Public Policy*, vol.26: 157-184

Steven R. Reed, 1986, *Japanese Prefectures and Policymaking* (森田朗, 新川達郎, 西尾隆, 小池治訳, 1991, 『日本の政府間関係—都道府県の政策決定』, 木鐸社)

中央段階での「単位制高校」

① 臨教審

(a) 部会長メモ(第3部会合宿集中審議部会長メモ)

(2) また, 6年制中等学校とともに, 単位制高等学校の構想を提案することとした。

この学校は, 生涯教育の観点に立って, 学習歴, 生活環境等に応じて高等学校の教育が容易に受けられるようにするため, 高等学校での履修形態の多様化を進める方策の一つとして, 構想したものである。

この学校においては, 単位の個別取得の認定と単位の累積加算による卒業の認定を行い, 単位の累積加算により卒業の認定を行う場合には, かつて在籍した高等学校において取得した単位, 大学入学資格検定試験の合格科目の認定単位なども含めることができるようにする。

なお, 授業は日曜日や夜間などにおいても実施するなど, 多様な形態により行う必要がある。[日本教育新聞縮刷版, 1985. 4. 8:199]

(b) 審議経過の概要(2)

第3部会

3 これまでの論点

(2) 中等教育

[単位制高等学校]

(ア) 今日の社会は、学習社会といわれるほど、a. 社会の変化・発展、所得・余暇時間の増大、b. 生涯教育の必要性、などを背景として、生活の質の向上、自己啓発を求めるニーズは高まりをみせている。このような要請にこたえるため、今後とも教育や学習の機会の整備・拡充を図る施策が講じられなければならない。このような状況にかんがみ、生涯教育の観点から、学習者の希望、学習歴、生活環境等に応じて、高等学校教育が容易に受けられるようにするため、高等学校教育の履修の形態を多様化する方策の一つとして、単位の累積加算により卒業資格を認定する機能を持つ高等学校（単位制高等学校）の設置を検討した。

(イ) 単位制高等学校は、その機能として、a. 教科・科目ごとの単位の取得の認定、b. 単位の累積加算により高等学校卒業に必要な要件を満たしたときに卒業の認定を行うこととし、従来の方では高等学校教育を受けることが困難であった者、高等学校の中退者あるいは高等学校以外の教育施設で学習している者等に対して、高等学校教育を受けることのできる機会の拡大を図ろうとするものである。

(ウ) 以上のことから、この学校においては、高等学校を青年期の教育機関としてのみ考えるだけでなく、生涯教育機関として考え、したがって、その要請にこたえるため、履修形態については、多様な措置を講じることが必要である。また、この学校は、後期中等教育の情報センターあるいは高等学校教育の多様な履修を推進するセンターとしての役割を果たすようにすべきである。

(エ) 現行の高等学校は、単位制をとりつつも学年制により運営されている。その中で、教育・指導の弾力的扱い、多様化の措置が講じられているが、単位制高等学校は、成人に対しても高等学校教育の履修を容易にし、教育機会の拡大を図るものであり、学校種別こそ高等学校であるが、学習社会、生涯教育の時代の新たな要請にこたえる、新たな形態の教育施設であり、学校教育の社会教育化を示すものといえよう。

(オ) 単位制高等学校は、単位の個別取得の認定と単位の累積加算による卒業認定の機能を持つものである。

単位の個別取得については、生徒は、必要に応じて、教科・科目を履修し、所定の成績を得た者について単位の取得を認定することとし、したがって、この学校においては、生徒は、その興味、関心、適性に応じて自らの履修計画を立て、それに基づき学習することになる。

単位の累積加算については、かつて在籍した高等学校において取得した単位、大学入学資格検定試験の合格科目の認定単位などを加算し、所定の要件を満たしたときは、その卒業を認定することとする。

この認定される単位には、a. 高等学校の別科、b. 専修学校等との技能連携、c. 実務による履修の一部代替、のほか、d. 高等学校以外の教育施設での学習効果、e. 外国の学校等での学習成果、についても、高等学校の単位として累積加算できる措置を講ずるべきである。

なお、上記の、d. 高等学校以外の教育施設での学習効果、及び、e. 外国の学校等での学習成果についての単位の認定の方法については、例えば、しかるべき機関が示した準則に基づき、学校において認定する方式が考えられる。

(カ) 修業年限については、この学校が、単位の個別的認定、生涯にわたる単位の累積加算により卒業を行うこととすることから、特に設ける必要はないと考える。しかしながら、この学校が、いわゆる受験準備のみを目的として利用されることは適切ではないとの観点から、この学校のみで所定の要件を満たし、

卒業する者については、3年以上の在籍を要件とするとともに、他の高等学校での取得単位や大学入学資格検定試験の認定単位等と合して卒業する者の場合についても、これとの均衡を図る必要がある。

- (キ) 入学者については、この学校が生涯教育の性格を有することから、選抜試験は行わず、登録制とすることが適当であると考ええる。なお、高等学校の既卒業者でも、これを排除すべきではないとされた。また、他の定時制課程や通信制課程との二重在籍を認めるか否かについては、その学習を容易にするため、これを認めるべきであるが、全日制課程との二重在籍については疑問とする意見であった。
 - (ク) 授業の方法については、生徒の希望する時間帯にできるかぎり学習することができるよう、a. 日曜日や夜間などにおいても実施する、b. 短期間の集中的授業を実施する、などの方途を講じる必要がある。なお、他の高等学校を単位制高等学校の分校として活用することや、他の高等学校へ授業を委託することについて検討すべきであるという意見があった。
 - (ケ) この学校においては単位制を徹底し、その授業も多角的に展開して行うという、その設置の主旨が達成されるよう、国等においては、教職員配置、施設・設備等について、必要な奨励の措置をとる必要がある。
- なお、この単位制高等学校の設置の審議の過程で、次のような意見があった。
- (ア) この学校は、単に高等学校中退者の救済措置などの観点からだけでなく、青年期の教育、生涯教育の観点から構想されるべきである。
 - (イ) この学校での教育課程の複雑・多様性、教育・学習情報の提供や相談機能の重要性に留意し、ガイダンス、カウンセリング、キャリアエデュケーションの機能の充実を図る。
 - (ウ) 新しい時代の要請、地域の伝統・産業に関する授業科目の開設に努めること。このため、教員採用の方法等について工夫するとともに、内地留学等研修機会の拡大を図るなど、指導者の資質の向上に留意する。[教育政策研究会編、1987b：65-67]

(c) 教育改革に関する第1次答申

第3部 当面の具体的改革提言

(前略)

さらに、現在の学校教育をめぐる問題の多くは、高等学校にみられる不本意入学や中途退学などの問題を含めて、とくに中等教育段階において顕著に現れている。また、進学率の向上に伴って後期中等教育段階における生徒は、進学目的、学習意欲、適性、興味、関心において極めて多様になっている。このような状況にかんがみ、青少年に選択の機会を拡大するという考えに立って、中等教育に多様な学習の機会や内容、方法を設け、それぞれに高等教育その他中等教育後の教育・訓練にいたる多様な進路を容易し、常に青少年に挑戦の可能性と将来への明るい希望をもたせることが必要である。このような視点から、教育制度の改革の突破口として、大学入学資格の自由化・弾力化、六年制中等学校、単位制高等学校について提案することになった。

第2節 受験競争過熱の是正のために

(2) 機会の多様化・進路の拡大

③ 単位制高等学校

学習者の希望、学習歴、生活環境などに応じて高等学校の教育が容易に受けられるようにするため、個別的に教科・科目の単位の取得の認定を行うとともに、単位の累積加算により卒業資格の認定を行う機能をもつ新しいタイプの高等学校(単位制高等学校)を設置できるようにする。

ア 社会の変化、発展に伴い、自己啓発や生活の向上を図るため、教育や学習の機会の整備、拡充は、今後も継続して行っていく必要がある。このような状況にかんがみ、生涯学習の観点に立って、高等学校での履修形態の多様化を進める方策の一つとして、単位制高等学校を設置できるようにするものである。

イ 単位制高等学校においては、

- ① 生徒は、必要に応じ、選択する教科・科目を学習し、所定の成績を得た者について、当該教科・科目の単位の取得を認定する。
- ② かつて在籍した高等学校において取得した単位、大学入学資格検定試験の合格科目の認定単位などを累積加算し、所定の要件を満たしたときは、その卒業を認定する。なお、この高等学校のみで単位を修得する者については、3年以上の在籍を要件として、その卒業を認定することとする。
- ③ 高等学校以外の他の教育施設（外国における教育施設を含む）における学習の成果については、一定要件の下に、高等学校における単位として累積加算できるようにする。

ウ 授業については、できるかぎり生徒の希望する時間帯に学習することができるようにするため、日曜日や夜間などにおける授業、短期間の集中的授業あるいは他の教育施設での授業など、多様な形態により行うこととする。

エ 教職員配置、学級編制、施設、設備などについては、この学校の特性が発揮できるよう、適切な措置を検討する必要がある。

オ なお、単位制高等学校の設置に伴い、現行の定時制、通信制教育との関係について検討する必要がある。

② 文部省

(a) 単位制高等学校教育規程

(趣旨)

第1条 この省令は、学校教育法施行規則（昭和22年文部省令第11号）64条の2第1項の規定により学年による教育課程の区分を設けない定時制の課程及び通信制の課程（以下「単位制による課程」という。）に関し、同令の特例その他必要な事項を定めるものとする。

(入学者の選抜の方法)

第2条 単位制による課程に係る入学者の選抜の方法は、当該単位制による課程を置く高等学校の設置者が定める。

(入学及び卒業の時期)

第3条 単位制による課程については、教育上支障がないときは、学期の区分に従い、生徒を入学させ、又は卒業させることができる。

(編入学)

第4条 単位制による課程に係る編入学は、相当年齢に達し、相当の学力があると認められた者について、相当の期間を在学すべき期間として、これを許可することができる。

(転入学)

第5条 単位制による課程に係る転学又は転籍は、修得した単位及び在学した期間に応じて、相当の期間を在学すべき期間として、これを許可することができる。

(科目の開設等)

第6条 単位制による課程を置く高等学校に置いては、高等学校教育の機会に対する多様な要請にこたえ、多様な科目を開設し、かつ、複数の時間帯又は特定の時期における授業の実施その他の措置を講ずるよう

努めるものとする。

(過去に在学した高等学校において修得した単位)

第7条 単位制による課程を置く高等学校の校長は、当該単位制による課程の生徒が過去に在学した高等学校において単位を修得しているときは、当該修得した単位数を当該単位制による課程を置く高等学校が定めた全課程の修了を認めるに必要な単位数のうちに加えることができる。

(定時制の課程との併修)

第8条 単位制による課程(通信制の課程であるものを除く。以下この条において同じ。)を置く高等学校の校長は、当該単位制による課程の生徒が、当該校長の定めるところにより他の高等学校の定時制の課程において一部の科目の単位を修得したときは、当該修得した単位数を当該単位制による課程を置く高等学校が定めた全課程の修了を認めるに必要な単位数のうちに加えることができる。

2 定時制の課程(単位制による課程であるものを除く。以下この項において同じ。)を置く高等学校の校長は、当該定時制の課程の生徒が、当該校長の定めるところにより他の高等学校の単位制による課程において一部の科目の単位を修得したときは、当該修得した単位数を当該定時制の課程を置く高等学校が定めた全課程の修了を認めるに必要な単位数のうちに加えることができる。

3 前二項の規定により、高等学校の単位制による課程の生徒又は定時制の課程の生徒(以下この項において「生徒」という。)が、それぞれ他の高等学校の定時制の課程又は単位制による課程において一部の科目の単位を修得する場合においては、当該生徒が一部の科目を修得しようとする定時制の課程又は単位制による課程を置く高等学校の校長は、当該生徒について一部の科目の履修を許可することができる。

(休業日)

第9条 公立高等学校の単位制による課程に係る休業日は、当該高等学校を設置する都道府県又は市町村の教育委員会が定める。

(科目履修生)

第10条 単位制による課程を置く高等学校においては、当該単位制による課程の聴講生として特定の科目を履修する者(以下「科目履修生」という。)に対し、多様な教育の機会の確保について配慮するよう努めるものとする。

2 単位制による課程を置く高等学校の校長は、当該単位制による課程の生徒が当該高等学校に入学する前に科目履修生として特定の科目を履修している場合において、教育上有益と認めるときは、当該科目履修生としての履修を当該入学した高等学校における履修とみなし、その成果について単位を与えることができる。

附則

この省令は、昭和63年4月1日から施行する。

(b) 「単位制高等学校の基本的在り方について」

中等教育改革の推進に関する調査研究協力者会議

1 学校の性格

(1) 創設の趣旨

- ① 単位制高等学校は、生涯学習の観点から、だれでも適時、必要に応じて高等学校教育を受けられるようにすることを目的として創設する。
- ② 単位制高等学校は、学年制をとらず単位制のみによる履修形態をとることとするほか、授業形態や教

育内容の取り扱い等の面で工夫を加えるなどして、学習者にとって高等学校教育が容易に受けられるようにする。

(2) 対象

創設の趣旨にかんがみ、単位制高等学校の受け入れの対象とする生徒については、おおむね次のように考える。

- ① 中学校卒業後直ちに社会に出た者など青少年期に高等学校教育を受けることができなかった者で、現在、職業に従事している成人を積極的に受け入れる。
- ② 新規中学校卒業者等年少の者についても、単位制による履修形態等この学校の特性を生かす観点に立って受け入れる。
- ③ 特に卒業を目的としないが、その希望と必要に応じて、一部の教科・科目の履修を目的とする社会人等も生徒として積極的に受け入れる。
- ④ 勤労者の職業能力の向上等の観点から、高等学校等の卒業生も受け入れる。

(3) 生徒の種類

単位制高等学校の生徒としては、卒業を目的とする者と一部の教科・科目の履修を目的とする者とがあるが、生徒の目的及び履修形態の変更については、生徒の意向を考慮し弾力的に取り扱う。

(4) 制度上の位置付け

単位制高等学校は、課程としては定時制または通信制の課程のなかの特別のものとして位置付ける。

2 修業年限

単位制高等学校の修業年限は、この学校が定時制または通信制課程に位置付けられることから、「4年以上」とする。

3 入学

- (1) 入学資格については、学校教育法第47条に規定する中学校の卒業等を要件とする。ただし、一部の教科・科目の履修を目的とするものについては、学校長が、その入学資格を認定することができる。
- (2) 入学定員は設定するが、入学者の選抜は設置者の定める方法で行い、学力検査による入学者選抜は行わないことができる。
- (3) 入学は、原則として年度当初に認める。ただし、特別の必要があり、かつ、教育上支障がないときは、学期ごとに、これを認める。

4 履修・授業形態

- (1) 生徒は、必要に応じ、教科・科目を選択して学習する。この場合、生徒の学習計画について、個別に相談に応じるため、ガイダンスやカウンセリングの機能を充実する。
- (2) 生徒の履修上の便宜を図るため、ある授業について、複数の履修の機会が与えられるような授業形態とする。このため、学校としては、基本的には昼夜間とも開校する。また、他の高等学校等との連携により、当該高等学校等の授業を履修できるようにする。併せて、必要に応じて定時制の課程と通信制の課程との併修により、通信教育、特にラジオ、テレビ放送を活用して履修できるようにする。
- (3) 授業形態については、土曜、日曜日しか通学できない生徒のために、週末のみの履修で卒業に必要な単位数の修得が可能な授業を用意するなど（週末コース）、土・日曜日も授業を行う。また、必要に応じて、短期間の集中的授業も実施する。
- (4) 学期は二学期制または三学期制とする。

5 教育課程

- (1) 開設教科・科目については、設置者の判断で開設する。この場合、学習指導要領に定める必修教科・

科目は必ず開設する。

- (2) 地域の特性をふまえ、かつ、生徒の目的等のニーズにこたえられるよう、多様な教科、科目を用意する必要がある。このため、設置者の判断で、普通科においても学習指導要領に定めるその他特に必要な教科・科目を開設できるようにする。
- (3) この学校が開設する教科・科目は、基本的にはすべて自由に選択できる科目とする。
ただし、この学校のみで在籍して卒業するためには、学習指導要領に定める必修教科・科目を履修することを条件とする。この場合、例えば、社会体育活動や家事労働をそれぞれ「体育」や「家庭一般」の履修と認めることができるなど弾力的な取り扱いとする。
- (4) 開設科目については、学習指導要領に定める科目の内容を適宜分割して一単位ごとのまとまりができるよう配慮する。
- (5) 勤労者の職業能力の向上、転職のための能力の再開発あるいは自己の啓発・向上など、生徒の必要に応じ、選択科目の中に、レベルの高い内容の科目を開設するようにする。
- (6) 特別活動（ホームルーム、クラブ活動）については、自主参加とするが、卒業認定に当たっては一定時間の参加を要件とする。ただし、生徒の経歴等によっては免除するなど弾力的な取り扱いができるようにする。

6 単位認定

- (1) 単位の認定は、教科・科目を履修し、所定の成績を得たものについて、学期の区分ごとに、単位を分割して認定する。なお、年間を通して履修することが適当な教科・科目については、単位の修得の認定を学年ごとに行うことができる。
- (2) 次のような学習成果も一定の条件の下に当該学校の単位として認定する。この場合、単位の累積加算の適切な運用が図られるようにするため、学校に、専門家・関係者から成る単位認定等のための委員会を設置する。
 - ① かつて在籍した高等学校等において修得した科目。
 - ② 他の高等学校等との連携により修得した科目。
 - ③ 大学入学資格検定の合格科目
 - ④ 専修学校等高等学校以外の技能教育施設との技能連携による学習成果
 - ⑤ 各教科・科目と密接な関係を有する職業における実務等の成果
 - ⑥ 外国の学校における学習成果

7 卒業

- (1) この学校のみで在籍した生徒は、修業年限以上の在籍を要件として卒業を認定する。
なお、他の学校に在籍した者については、かつて在籍した学校の在籍年数と通算して上記修業年限以上の在籍を要件として卒業を認定する。
- (2) 卒業を認定するに当たっては、各教科・科目において修得した単位数等この学校で修得した単位以外のもについても修得した単位に加算し、全体で学習指導要領に定める80単位に達した場合に卒業を認定する。

8 教職員定数、施設・設備

教職員定数、施設・設備に係る財政措置については、上述した履修形態、授業形態、教育課程等においてみられる単位制高等学校の特性を十分に生かせることができるよう適切な配慮をすることが望まれる。[内外教育、1986.10.24]

(c) 「幼稚園、小学校、中学校及び高等学校の教育課程の基準の改善について」

昭和62年12月24日 教育課程審議会

Ⅰ 教育課程の基準の改善の方針

五 六年制中等学校及び単位制高等学校

(一) 単位制高等学校の教育内容等の在り方

ア 学校の性格

- (ア) 単位制高等学校は、生涯学習の観点から、学年制をとらず単位制のみによる履修形態をとることとするほか、授業形態や教育内容の取扱い等の面で工夫を加えるなどして、学習者にとって高等学校教育が容易に受けられるようにすることを目的として創設する。

この目的に照らしてみると、単位制高等学校が受け入れの対象とする生徒としては、現在職業に従事している成人や一部の教科・科目の履修を目的とする社会人、中学校卒業程度の年少の者など、学習者の希望、学習歴、生活環境等において多様な生徒が考えられる。

- (イ) 単位制高等学校においては、創設の趣旨を生かせるよう、授業形態、教育内容の取扱いについて、次の事項に留意する必要がある。

イ 教育内容の取扱い等

- (ア) 生徒がその必要に応じて教科・科目を選択して履修することとするが、この場合、生徒の履修の便宜を図るため、授業形態について、例えば、ある授業について複数の履修の機会が与えられるような授業形態をとることや他の高等学校等との連携により当該高等学校等の授業を履修できるようにすることのほか、週末のみの履修で卒業に必要な単位数の修得が可能な授業形態を用意するなど、土曜日や日曜日にも授業を行う。

- (イ) 教育内容の取扱いについては、例えば、次のような方向で特別の配慮をする。

- ア) 地域の特性を踏まえ、かつ、多様な生徒の学習要求等に応えられるよう、多様な教科・科目を用意する。このため、設置者の判断で、普通科においても学習指導要領に定める「その他特に必要な教科・科目」を開設できるようにする。

- イ) この学校が開設する教科・科目は、基本的にはすべて自由に選択できる科目とする。ただし、この学校のみで在学して卒業するためには、学習指導要領に定める必修教科・科目を履修することを条件とする。この場合、例えば、社会や職場などにおける諸活動を関連教科・科目の一部の履修と認めることができるようにするなど弾力的な取扱いができるようにする。

- ウ) 特別活動（ホームルーム、クラブ活動）については、自主参加とするが、卒業認定に当たっては一定時間の参加を要件とする。ただし、生徒の経歴等によっては、免除するなど弾力的な取扱いができるようにする。

- ウ) 単位の認定については、例えば、他の高等学校との連携により修得した単位等この高等学校以外での学習成果も一定の条件の下に当該学校の単位として積極的に認定し、単位の累積加算により卒業資格の認定を行う。

- ウ) 入学については、原則として年度当初に認めるが、特別の必要がありかつ教育上支障がないときは学期ごとに認めることができるようにし、卒業については、かつて在籍した学校の在籍年数と通算して修業年限以上の在籍を要件として認定するなど、入学や卒業に関し特別の配慮をする必要がある。[文部省、1988：82-83]

③ 道教委

単位制課程の基本構想について

平成2年1月29日 単位制課程設置検討委員会

単位制課程の基本構想について（資料を除く）

1 単位制課程設置の背景

(1) 高等学校教育における生徒の多様化

本道の高等学校への進学率は95パーセントを超え、能力、適性、進路等で多様な生徒が在籍しており、今後一人一人の生徒の学習要望に応える観点から高等学校における履修形態の多様化、弾力化を図るなどのきめ細かい配慮が必要である。

(2) 勤労青少年等の就業状況の変化と社会人の学習要望の増大

経済社会の進展に伴い、就業構造にも大きな変化が生じ、都市を中心に夜間勤務や多様な勤労形態が増加している。

また近年、社会の急激な変化や技術革新を背景として、勤労青少年や社会人から、職業教育及び訓練の機会の要望もあり、その一部が定時制高校の職業学科で学習状況にある。さらに、単位の修得を目的としないで、自己の教養を高める等のために特定の分野の学習を希望する成人学習者が、定時制通信制に学習の場を求めるようになってきている。

このように、高度化、多様化している勤労青少年や社会人の学習要望に応える学習環境を整備することが重要な課題となっている。

2 単位制課程設置の基本的な考え方

上記のような状況を踏まえて、本道においては、下記のような特色をもった単位制による課程を高等学校に設置し、履修形態の多様化、弾力化などによる学習機会の拡大を図る必要がある。

- (1) 能力、適性、進路や身体状況等に応じて、生徒が主体的に科目を選択し自己のペースに合わせて学習できるよう教育内容・方法の充実と履修形態の弾力化、多様化を図ること。
- (2) 多様な勤労形態や生活環境にある勤労青少年の学習要望に応えるため、教科・科目の履修に当たっては、通信制課程との併修及び他の部や他の学科との併修ができるようにし、履修形態の多様化、弾力化など、学習機会の拡大を図ること
- (3) 単位制課程の設置により、履修形態の弾力化、多様化を図るとともに、かつて在籍した高等学校において取得した単位、大学入学資格検定合格科目の単位認定などを累積加算し、3年以上で卒業できるようにすること。
- (4) 生涯学習社会に対応して、単位制・無学年制や一部履修の方法等を採用することによって、高度化、多様化している社会人の学習要望に応えること。

3 学校の形態

- (1) 生徒が主体的に科目や時間帯を選択し、自己の学習できる条件に合わせて学べるような教育内容・方法、履修形態をもつ高等学校である。
- (2) 単位制・無学年制の高等学校である。
- (3) 昼間部2部と夜間部の三部制の単位制による課程を設置した高等学校である。
- (4) 他部との併修、通信制の課程との併修など多様な履修ができる高等学校である。

4 対象とする生徒

(1) 卒業を目的とする者

ア 中学校新規卒業者

イ 中学校既卒業者（社会人等）

ウ 転編入生

(2) 一部の教科・科目の履修又は修得を目的とする者（一部科目履修生）

ア 職業能力の向上や各種資格取得のための学習を希望する者

イ 社会人等で、余暇を利用して学習を希望する者

ウ 大学入学資格検定試験の単位を補うために学習を希望する者

5 設置課程・学科及び定員等

(1) 設置学科

単位制課程（昼間Ⅰ部、昼間Ⅱ部、夜間部）

(2) 設置学科

普通科及び事務情報科

(3) 定員等

ア 定員 800人（20学級）

イ 募集人員（卒業を目的とする生徒）

ア）当初の募集 合計200人（5学級）

普 通 科 昼間Ⅰ部 40人、昼間Ⅱ部 40人、夜間部 40人

事務情報科 昼間Ⅰ部 40人、夜間部 40人

イ）生徒は、昼間Ⅰ部、昼間Ⅱ部又は夜間部のいずれかに所属するが、一定の範囲内で、他の部や他の学科及び通信制の課程との併修が可能である。

ウ）普通科の昼間Ⅱ部（40人）は、転編入生（全日制の第1学年または第2学年終了に相当する生徒）の受け入れ枠とする。ただし、ここに所属する生徒は必要に応じて可能な時間帯で科目を選択して履修できるものとする。

エ）完成年度以降の転編入生の受け入れ枠は、当初の募集の40人のほかに、定員（800人）の範囲内で余裕分とする。

ウ 講座の定員

講座ごとの定員は30人を原則とするが、受講希望によっては15～45人とするなど弾力的に扱って開講する。

エ 一部科目履修生

ア）卒業を目的とせず、一部の教科・科目を履修することを希望する者を科目ごとに募集する。ただし、一部科目履修生は、卒業を目的とする生徒が選択した後、受講者数に余裕のある科目についてのみ募集する。

イ）一部科目履修生（聴講生）は生徒の身分を有しない。

6 入学

(1) 入学の時期等

入学及び卒業の時期については、4月入学、3月卒業を原則とするが、特別の必要があり、かつ、教

育上支障がない場合には、学期の区分によって、入学又は卒業ができるようにする。

(2) 入学選抜方法

単位制課程設置の趣旨及び特色を生かせるような選抜方法を検討する。

7 教育課程

(1) 単位制課程の教育課程について

ア 現行学習指導要領に基づいて編成し、教科・科目については、必修科目は必ず履修、他の科目は選択履修とし、4年間で80単位以上履修できるよう編成する。

イ 学期は、前期と後期の2学期制とし、前期は4～9月、後期は10～3月とする。

ウ 各部とも教科・科目については、月～金曜日の週5日、1日4時間週20時間の時間割配当とする。

エ 普通科・事務情報科の教育課程は、昼間部と夜間部で、それぞれ基本的に同じものを用意する。

オ 事務情報科の教育課程は、情報関係科目及び経理関係科目を中心に編成する。

カ 他の部や他の学科及び通信制の課程との併修ができるようにする。但し、この場合は、合わせて年間10単位程度を限度とすることを原則とする。

(2) 通信制の課程に在籍する生徒が、単位制による課程との併修ができるようにする。

(3) 特別活動

特別活動については、ホームルーム、クラブ活動、生徒会活動及び学校行事等を内容とする年間計画を設け、卒業を目的とする生徒は、原則として週1単位時間に相当する時間を履修するものとする。

(4) 教育課程編成上の特色

ア 単位制課程の特色である、生徒が主体的に科目を選択し自己のペースで学習できるように、多くの選択科目を用意するとともに履修形態の弾力化を図ること。

イ 普通科の昼間Ⅱ部の生徒（転編入生）、他部の併修生、通信制課程の併修生、一部科目履修生など、所属する部以外からの履修生が多数予想されるので、学級数を上回る講座数（5～10講座）を開設すること。

ウ 学習の習熟度が多様な生徒が就学することが考えられるので、英語、数学、国語においては、習熟度別学習が可能となるよう2講座ずつ開設すること。

エ 事務情報科の専門科目については、時代の要求もあって人気が高く、また、社会人の学習要望も強いので、2講座ずつ開設すること。

オ 単位制課程の特色を発揮するとともに転編入生の受入を可能とするよう多くの選択科目を用意すること。

8 単位の認定及び卒業等

(1) 単位の認定

単位は、学期ごとに分割して認定することができる。

(2) 単位の累積加算

本校で修得した単位のほかに、次のような学習成果を単位として認定する。

ア 他の高等学校で修得した単位

イ 大学入学資格検定試験の合格科目

ウ 職業における実践等の成果

エ 外国における学習の成果

オ その他本校が認定したもの

(3) 卒業の認定

修得単位が80単位以上（事務情報科にあっては、専門科目30単位以上を含む）となった場合には、下記の要件により、校長が卒業を認定する。

なお、卒業の認定に当たっては本校に1年以上在籍し、おおむね10単位以上を本校で修得することを条件とする。また、当初より本校に在籍している生徒の場合、併修等により3年で卒業することが可能である。

ア 本校に必要修業年限以上在籍していること。（他の高校に在籍していたものについては、その在籍年数を本校の在籍年数に通算する。）

イ 必修科目を履修していること。

ウ 特別活動に一定の時間数参加していること。

9 開設学校及び開設年度

- (1) 単位制課程は、定通併修が容易な北海道有朋高等学校に開設するものとする。
- (2) 昼間Ⅰ部、昼間Ⅱ部、夜間部ともに、平成3年度に開設するよう努めるものとする。
- (3) 通信制の課程は現状の通りとし、定時制の課程（夜間部）は学年進行により単位制による課程に転換する。

10 学校運営組織及び教職員定数等

- (1) 本校の特性を十分発揮するためには、教育課程の編成・実施に要する十分な教職員数を配置することが必要である。
- (2) 単位制・無学年制の特色を生かすためには、ガイダンスやカウンセリング機能を充実する必要がある、適切な教職員を配置することが望まれる。
- (3) コンピューターを管理運営する専門の教職員の配置が必要である。
- (4) 社会人を講師にする方策について検討し、専門的識見に優れた非常勤講師等の人材確保に努める必要がある。

11 施設・設備等

- (1) 北海道有朋高等学校の現有の施設・設備は、通信制高等学校として整備されたものであるが、単位制課程を開設するに当たり、このための施設・設備は、可能な限り現有施設・設備の共用又は転用を図るとしても、必要なものについては、整備するものとする。
- (2) 生徒の学習進度や履修状況の把握、科目履修ガイダンスシステムの作成等、単位制課程における教育の効果的な推進を図るため、コンピューターシステムを導入する必要がある。

12 将来構想

単位制課程設置後の推移を見ながら、今後、次のような点について検討する必要がある。

(1) 間口増について

希望者数の推移等を見て、昼間Ⅰ部、昼間Ⅱ部、夜間部をそれぞれ2間口規模とすること。

(2) 土曜・日曜コース等の設置について

社会人等で、余暇を利用して学習を希望するもののために、土曜・日曜コースや特定期間の集中講座

などを開設すること。

(3) 施設・設備について

単位制課程の特色を一層発揮するため、北海道有朋高等学校の早期改築を図り、施設・設備を充実すること。

注1 三原（1988）によれば、「義務教育終了後、進学することなく直ちに就職する者に対し、短期の技能教育を施すため、高等学校の別科の制度を活用して産業科を設けること」が、1957年の中教審答申に示されているという。

注2 『戦後日本教育史料集成 第10巻』 p. 33

注3 『戦後日本教育史料集成 第10巻』 p. 31-32

注4 とくに第2次急増期の影響を受けたのは、埼玉、東京、千葉、神奈川、愛知、京都、大阪、兵庫の8都府県であった。[内外教育、1975. 7. 15：2-4]

注5 この後、第75回国会・参議院文教委員会において、今村管理局長は次のような発言を行っている。（同会議録第15号、昭和50年6月19日）

「高等学校を増設するに従って、いよいよついていけない、いわゆるついていけない生徒が増えていくんじゃないだろうか、そんなことまで何かもう少し基本にまでさかのぼって議論をしなければ、現在を是認していまの勢いの上に建物をつくればいいという発想では今後の高等学校問題に対処していけないのではないだろうかという感想を持っております。」

これは、都道府県・指定都市教育委員長会議、同教育長会議での発言を抽象的に述べたものと理解できる。

注6 文部広報614号 昭和50年7月23日（文部省大臣官房）

「高校問題対策協議会を文部省に設置」

このように高等学校増設問題は人口増加の著しい大都市圏において顕著にみられ、また、地方財政も非常に困難な状況に直面していることなどから、単なる増設対策だけでなく、高等学校の在り方の問題を含めて設置や運営に関しての弾力的な方途についての検討も要請されるようになっている。

この協議会においては、これらの点をふまえ、高等学校増設対策に関する基本的考え方を明らかにするとともに、過疎、過密の地域的格差の調整、職業訓練施設や各種学校等との技能連携制度の改善、高等学校設置基準の在り方、高等学校の設置や運営の弾力的な在り方についても検討を行うこととしている。

（中略）

なお、この協議会は、官房長が主宰し、次の者をもって構成されている。

大臣官房総務課長、同企画室長、同調査統計課長、初等中等教育局長、同財務課長、同教育研究開発室長、同高等学校教育課長、同職業教育課長、管理局長、管理局振興課長、同教育施設部長、同助成課長。

注7 [朝日新聞縮刷版、1975. 7. 25] を参照のこと。

注8 伊奈学園総合高校の開校後に標準法が改正され、加配措置がとられるようになったことで大規模高校にも道が開かれるようになった。[西本、1993：17] こうした例は、地方の高校教育改革を受ける形で中央が動き出すという今日の高校教育改革の構図を示すものであろう。

注9 北海道については、職業学科集合型高校の構想が検討され始めるのがちょうどこの頃である。詳しく

は、伊藤孝直「北海道における高校配置政策の展開について～北海道札幌国際情報高校の設立過程の研究～」(平成8年度北海道大学教育学部卒業論文)を参照のこと。

注10 なお、工業教育という観点から「10年一貫国民教育論」に対して疑問を示していたのは、校長会ばかりではない。理産審・産業教育分科会の「職業教育の改善に関する委員会」が昭和50年5月21日に出した報告「高等学校における職業教育の改善」においても、職業教育の特殊性に配慮すべきであるとの見解が示されている。詳しくは、[職業教育の改善に関する委員会, 1976]

注11 昭和51年3月に、各都道府県の高校長協会長と普通、農業、工業、商業、水産、家庭、看護の各部長を対象に行われた。これによると、「ほぼ十一年の一貫国民教育構想」については協会長の72%が反対で、賛成は10%であった。[内外教育, 1976. 6. 4]

注12 ブロック別懇談会が開かれたことの他に、内外教育には、「積極的に学校現場に出かけたり、日教組サイドの学者も招くなど、広く意見を聞く姿勢をとった」[内外教育, 1976. 10. 12]ということが紹介されている。

注13 以下、「単位制高校」と「 」をつける場合には、中央における案を意味している。一般名詞として、または、地方段階において具体化したものについては「 」をつけていない。

注14 詳しくは、全国定時制通信制高等学校長会(1994)ほか。

注15 前有朋高校長・後藤敬氏からは、この入試方法について、次のように述べている。

「進学校化に歯止めをかけているのは、入試制度なんです。本校では5教科ではなくて、面接と作文ですから、偏差値の高い生徒を選ぶというのではないんです。」[1998. 11. 17 後藤氏聞き取り調査(北海道有朋高校にて)]

注16 これについては、[全国定時制通信制高等学校長会, 1994]を参照のこと。

注17 とはいえ、有朋高校・単位制課程ではカリキュラムの順序性は守られるよう指導されている。

注18 これについては、資料：西田 豊「有朋高等学校単位制課程の実践」を参照のこと。

注19 資料：北海道有朋高校単位制課程「平成3・4年度文部省指定 高等学校単位制課程研究実践成果発表大会 第1分科会 学校経営」によれば、年間3回のカウンセリング週間が設定され、カリキュラム編成をはじめ、あらゆる相談に応じられる体制が整えられている。

注20 資料：北海道有朋高校単位制課程「平成3・4年度文部省指定 高等学校単位制課程研究実践成果発表大会 第1分科会 学校経営」より

注21 これについては、資料：北海道有朋高校単位制課程「平成3・4年度文部省指定 高等学校単位制課程研究実践成果発表大会 第1分科会 生徒指導」を参考にしている。

注22 資料：北海道有朋高校単位制課程「平成3・4年度文部省指定 高等学校単位制課程研究実践成果発表大会 第1分科会 生徒指導」p. 10

注23 資料：北海道有朋高校単位制課程「平成3・4年度文部省指定 高等学校単位制課程研究実践成果発表大会 第1分科会 生徒指導」p. 2

注24 これについては、伊藤孝直「高校教育改革とインプリメンテーション過程分析」(平成10年度北海道大学大学院教育学研究科・修士論文)の第1章で詳しく取り上げている。